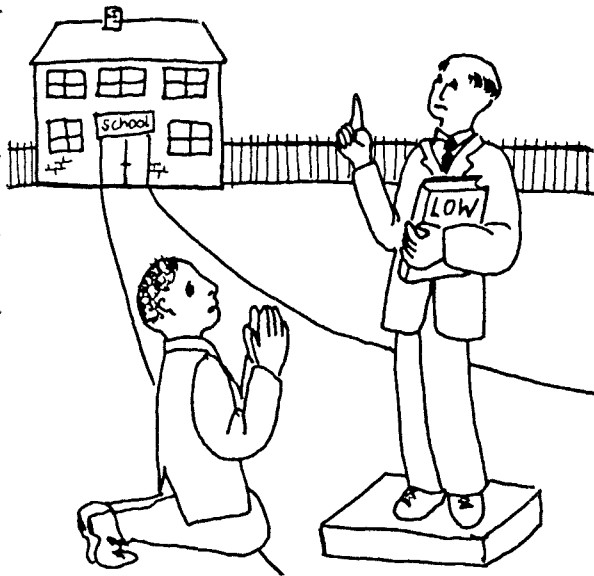


"Het wonderde ambt"



W. J. G. M. Gielen

”HET WONDERE AMBT”

**HET RIJKSSCHOOLTOEZICHT EN DE TOEPASSING
VAN DE LAGER-ONDERWIJSWET 1920
GEDURENDE DE JAREN 1921 TOT EN MET 1930**

ISBN 90-9000696-6
Ontwerp omslag: Mirjam Gielen

”HET WONDERE AMBT”

**HET RIJKSSCHOOLTOEZICHT EN DE TOEPASSING ,
VAN DE LAGER-ONDERWIJSWET 1920
GEDURENDE DE JAREN 1921 TOT EN MET 1930**

PROEFSCHRIFT

**TER VERKRIJGING VAN DE GRAAD VAN DOCTOR
IN DE RECHTSGELEERDHEID
AAN DE KATHOLIEKE UNIVERSITEIT TE NIJMEGEN,
OP GEZAG VAN DE RECTOR MAGNIFICUS
PROF. DR. J.H.G.I. GIESBERS
VOLGENS BESLUIT VAN HET COLLEGE VAN DEKANEN
IN HET OPENBAAR TE VERDEDIGEN
OP DONDERDAG 4 OCTOBER 1984
DES NAMIDDAGS TE 4.00 UUR**

DOOR

WILHELMUS JOHANNES GERARDUS MARIE GIELEN

GEBOREN TE HULST

NIJMEGEN, 1984

Promotor: Prof. Mr. S.F.L. baron van Wijnbergen

Voor Gerdy, Jos, Mirjam en Esther

1.0	Inleiding	1
1.1	De lager-onderwijswet van 1920	1
1.2	Het rijksschooltoezicht, de inspectie	2
1.3	Enige opmerkingen over wetstoepassing	3
1.4	Bronnen van het onderzoek	6
1.5	Indeling	6
2.0	Geschiedenis van de wettelijke regeling van het rijksschooltoezicht tot en met de totstandkoming van de L.O.W. 1920	9
2.1	De eerste schoolwetten van 1801 en 1803	9
2.2	De wet van 1806	10
2.3	De wet van 1857	14
2.4	De wet van 1878	17
2.5	De lager-onderwijswet van 1920	21
2.6	Samenvatting	28
3.0	Geschiedenis van de wettelijke regeling van de inrichting van het gewoon lager onderwijs tot en met de totstandkoming van de L.O.W. 1920	33
3.1	Inleiding	33
3.2	De algemene bepalingen	34
3.2.1	Artikel 2	34
3.2.1.1	Geschiedenis tot 1920	35
3.2.1.2	De wet van 1920	38
3.2.2	Artikel 3, lid 2	40
3.2.2.1	Geschiedenis tot 1920	41
3.2.2.2	De wet van 1920	43
3.2.3	Artikel 11	45
3.2.3.1	Geschiedenis tot 1920	45
3.2.3.2	De wet van 1920	47
3.2.4	Artikel 12, leden 1 en 2	48
3.2.4.1	Geschiedenis tot 1920	48
3.2.4.2	De wet van 1920	49
3.3	Regels voor het openbaar onderwijs	50
3.3.1	Artikel 20	50
3.3.1.1	Geschiedenis tot 1920	50
3.3.1.2	De wet van 1920	50
3.3.2	Artikel 25, leden 1 t/m 4, en artikel 19, lid 3	51
3.3.2.1	Geschiedenis tot 1920	51
3.3.2.2	De wet van 1920	52
3.3.3	Artikel 26	55
3.3.3.1	Geschiedenis tot 1920	56
3.3.3.2	De wet van 1920	58
3.3.4	Artikelen 42 en 43	59
3.3.4.1	Geschiedenis tot 1920	60
3.3.4.2	De wet van 1920	66
3.4	Bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs	69
3.4.1	Artikel 89, leden 2 en 3, en artikel 90, leden 1 tot en met 5	69
3.4.1.1	Geschiedenis tot 1920	69
3.4.1.2	De wet van 1920	70
3.4.2	Artikel 106	72
3.4.2.1	Geschiedenis tot 1920	72
3.4.2.2	De wet van 1920	72
3.5	Artikelen 25, lid 5, en 90, lid 6	74
3.6	Samenvatting	75

4 0	Politiek en onderwijs in de jaren twintig	81
4 1	Inleiding	81
4 2	Politieke en maatschappelijke ontwikkelingen	81
4 3	Onderwijspolitiek en onderwijs	83
5 0	Het rijksschooltoezicht op het gewoon lager onderwijs in de jaren 1921 tot en met 1930	89
5 1	Inleiding	89
5.2	Organisatie, de relaties met overheden en onderwijs	90
5.3	De taken en bevoegdheden van het rijksschooltoezicht	100
5 3 1	Het toezien op de naleving van de wet	100
5 3 2	Het bevorderen van de verbetering en de bloei van het lager schoolwezen	102
5 3 3	De bevoegdheden tot het nemen van beschikkingen	104
5 3 4	De advies-, overleg- en informatietaken	105
5 4	De verslagen over de staat van het onderwijs	108
5 5	Samenvatting	112
6 0	De toepassing van de wettelijke voorschriften inzake de inrichting van het g l o door het rijksschooltoezicht in de jaren 1921 tot en met 1930	115
6 1	Inleiding	115
6 2	Het oordeel van de inspectie over de L O W 1920	115
6 3	De algemene bepalingen	118
6 3 1	De toepassing van artikel 2	118
6 3 2	De toepassing van artikel 3, lid 2	122
6 3 2 1	Inleiding	122
6 3 2 2	Het zevende leerjaar	122
6 3 2 3	Lichamelijke oefening	127
6 3 2 4	Nuttige handwerken voor meisjes	129
6 3 2 5	Het Frans op de lagere school	130
6 3 3	De toepassing van artikel 11	134
6 3 4	De toepassing van artikel 12, leden 1 en 2	138
6 4	De regels voor het openbaar onderwijs	141
6 4 1	De toepassing van artikel 20	141
6 4 2	De toepassing van artikel 25, leden 1 t/m 4	149
6 4 3	De toepassing van artikel 26	162
6 4 4	De toepassing van artikel 42 en artikel 43	170
6 5	Subsidievoorwaarden voor het bijzonder onderwijs	172
6 5 1	De toepassing van artikel 89, leden 2 en 3, en artikel 90, leden 1 t/m 5	172
6 5 2	De toepassing van artikel 106	187
6 6	De toepassing van artikel 25, lid 5 en artikel 90, lid 6	189
6 7	Samenvatting	196
7 0	Samenvatting, slotbeschouwingen en conclusies	203
7 1	Inleiding	203
7 2	De beginsituatie van de wetstoepassing	203
7 2 1	Enige kenmerken van de wet	203
7 2 2	De beginsituatie van de wetstoepassing	207
7 3	Tien jaren wetstoepassing	212
7 3 1	Wetstoepassing in en buiten geschillen, open en verborgen wetstoepassing	212
7 3 2	Samenvatting van tien jaren wetsgeschiedenis	214
7 3 2 1	Algemene opmerkingen over de inrichting van het onderwijs	214
7 3 2 2	Bijzondere opmerkingen over de inrichting van het onderwijs	217
7 3 3	Het rijksschooltoezicht als wetstoepasser	220
7 4	Bestuursrechtelijke rechtsvinding	227
7 5	Conclusies	232

VOORWOORD

In dit boek wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de toepassing van enige wetsartikelen door het rijksschooltoezicht op het lager onderwijs in de jaren 1921 tot en met 1930. De wetsartikelen, waarvan de toepassing werd onderzocht, zijn de voorschriften inzake de inrichting van het gewoon lager onderwijs in de Lager-onderwijswet 1920.

De keuze van dit onderwerp was het resultaat van een aantal elkaar kruisende interesses. Tot de talrijke ambten, die mijn Vader in het onderwijs heeft bekleed, behoorden dat van inspecteur en hoofdinspecteur van het lager onderwijs (1938 - 1946). Als kind heb ik hem op zijn inspectietochten door West-Brabant menigmaal mogen vergezellen. Dikwijls heeft hij van zijn grote voorliefde voor het inspecteursambt getuigd. Zonder aarzeling kon hij het de hoofdinspecteur nazeggen, die in het verslag over de staat van het onderwijs in 1950 het ambt van inspecteur, met een aan de dominees-literatuur van de 19e eeuw ontleende term, aanduidde als "het wondere ambt". Ik weet niet of de huidige generatie van (hoofd)inspecteurs het eigen ambt zó nog zal willen kwalificeren, maar hun voorgangers in de jaren 1921-1930 konden dit zeker navoelen. Er is in de beschikbare gegevens sprake van een hoge opvatting van en een grote liefde voor het ambt, dat veel mogelijkheden bood om het onderwijs in zijn ontwikkelingen van nabij te volgen en van dienst te zijn. Het is om deze redenen, dat ik gemeend heb dit verslag onder de titel "het wondere ambt" aan de lezer te moeten aanbieden.

Andere aanzetten voor het verrichten van dit onderzoek waren een bijzondere belangstelling voor de geschiedenis van het onderwijsrecht, gevoed door mijn contacten met de eerste Nederlandse hoogleraar in het onderwijsrecht Kees Schelfhout, die deze functie helaas slechts korte tijd heeft mogen bekleden, en de vaststelling dat in de onderwijsrechtelijke literatuur in het algemeen weinig aandacht wordt besteed aan de wettelijke regeling van het onderwijsleerproces.

Een vierde aanzet vond ik in de toegenomen belangstelling voor rechtsvinding door het bestuur. De wijze waarop door het openbaar bestuur en de ambtelijke diensten de bestuurswetgeving wordt toegepast is nog onvoldoende onderzocht. Ik hoop door dit verslag een bijdrage te leveren aan het opheffen van deze achterstand.

Ook wie niet in een projectgroep is opgenomen schrijft zijn proefschrift niet in afzondering. Zowel binnen de vakgroep interdisciplinaire onderwijskunde van de Katholieke Universiteit van Nijmegen als daarbuiten mocht ik veel aanmoediging en steun ondervinden. Het bestuur van de vakgroep stelde mij tweemaal in de gelegenheid om mij gedurende een zekere tijd op het schrijven van dit boek te concentreren. De minister van onderwijs en wetenschappen gaf mij toestemming tot inzage van het archief van het ministerie. Veel dank ben ik verschuldigd aan de chef van de Centrale Archiefbewaarpplaats, de heer L. de Jong en zijn medewerkers, die het mij op royale wijze mogelijk hebben gemaakt de nodige gegevens te verzamelen. Dit geldt ook voor de secretaris van de Onderwijsraad, prof. mr. H. Drop en zijn medewerker de heer Troost, die mij hielpen om uit het archief van de raad toepasselijk materiaal te verzamelen.

Mevr Wies Slegers en Mevr Yvonne de Groot hebben op voortreffelijke wijze het typewerk verricht Een woord van dank is hier zeker op zijn plaats.

Het boek is opgedragen aan het kwartet, dat mij in de achterliggende periode in balans wist te houden Dat het tenslotte, ondanks niet altijd gunstige omstandigheden, tóch lukte is ook hun werk Gerdy dank ik zeer bijzonder voor het kritisch doornemen van de tekst, hetgeen een aantal waardevolle aanwijzingen opleverde, en voor het klaar maken van de literatuurlijst

W.J.G.M. Gielen

De aantekeningen zijn, behoudens de hieronder vermelde uitzonderingen, geplaatst aan het einde van elk hoofdstuk. Voor enige zeer veel gebruikte boeken worden de volgende verkorte aanduidingen gehanteerd

- Van Hoorn = I van Hoorn, De Nederlandsche Schoolwetgeving voor het Lager Onderwijs 1796-1907, Groningen 1907
- Laban-Ligtvoet = P Laban en J C Ligtvoet, Lager-onderwijswet 1920, Deel IA en IB, Alphen aan den Rijn 1928(2), Deel II, Alphen aan den Rijn 1926, Vervolg op Deelen IA, IB en II, Alphen aan den Rijn 1932, 2de Vervolg op Deelen IA, IB en II, Alphen aan den Rijn 1937
- H T K = Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
- Wesselings-Hermesen = Wesselings-Hermesen, Lager-onderwijs-wet 1920, Alphen aan den Rijn 1952

In de tekst zijn geplaatst de verwijzingen naar de jaarverslagen over de staat van het onderwijs en naar de archieven van het ministerie van onderwijs en wetenschappen en de Onderwijsraad.

- De jaarverslagen zijn met V aangeduid Bv. V 1926 13 = Verslag van den Staat van het onderwijs in het Koninkrijk der Nederlanden over 1926-1927 Tweede deel Lager onderwijs, p 13
- AMO = Archief ministerie van onderwijs en wetenschappen.
- AOR = Archief Onderwijsraad.

1.1 DE LAGER-ONDERWIJSWET VAN 1920

De Lager-onderwijswet 1920, in de nadagen waarvan wij ons nu bevinden, vormde de afsluiting van een langdurige politieke strijd, waarin eerst de vrijheid van het bijzonder onderwijs, daarna de bekostiging ervan uit de openbare kas en de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder lager onderwijs centraal stonden. Ontworpen door de pacificatie-commissie onder leiding van de vrijzinnig-democraat Bos en in de Staten-Generaal bekwaam door de christelijk-historische staatsman de Visser verdedigd, mocht de nieuwe wet bij haar inwerkingtreding op 1 januari 1921 worden begroet als het resultaat van een geslaagde verzoeningspoging tussen de voorvechters van een op de diverse levensbeschouwingen geschoeid onderwijs en de verdedigers van de openbare school als instituut voor de vorming van de gehele Nederlandse jeugd. Deze verzoening, die compromissen vroeg en het onderlinge wantrouwen niet geheel vermocht weg te nemen, eiste zoveel van de aandacht en energie van regering en parlement op, dat voor het doordenken van de onderwijskundige grondslagen van ons lager onderwijs onvoldoende ruimte werd geboden. Van een onderwijskundige visie van de toenmalige wetgever is nauwelijks sprake geweest 1), al heeft de wet ontegenzeggelijk enige verbeteringen binnen het bestaande stelsel van lager onderwijs bevorderd. Als een poging tot onderwijsvernieuwing mag de L.O.W. 1920 zeker niet worden beschouwd. Maar wel was deze wet een goede poging om de noodzakelijke voorwaarden te scheppen teneinde de Nederlandse politiek van de drukkende last van de schoolstrijd op de duur te bevrijden, een poging die slechts voor een deel geslaagd mag heten.

Het onderzoek richt zich op de eerste tien jaren van de inmiddels meer dan zestigjarige wet, namelijk de periode van 1 januari 1921 tot einde 1930. Behalve door deze beperking wat betreft de tijd, wordt het onderzoeksobject ingeperkt doordat alleen van die wettelijke voorschriften de invoering en toepassing is nagegaan, die de inrichting van het gewoon lager onderwijs bepalen. Het begrip inrichting van het onderwijs heeft in de discussies over de in artikel 23 van de grondwet opgenomen vrijheid van onderwijs reeds meer dan een halve eeuw een centrale rol gespeeld. De wetgever heeft er echter weinig gebruik van gemaakt. In de artikelen 25, lid 5, en 90, lid 6 van de L.O.W. 1920 wordt het gehanteerd in verband met de mogelijkheid om van een aantal voorschriften inzake de vakken, de cursusduur en het leerplan met vergunning van de Kroon af te wijken. Het heeft daar betrekking op de inrichting van het onderwijsproces, zoals zich dit in school en klasse in de relatie tussen leraar en leerling afspeelt. In die zin wordt het hier ook gebruikt. Het heeft dus geen betrekking op b.v. de inrichting van het onderwijssysteem of op de inrichting van het bestuur van scholen.

De kern van de wettelijke inrichting van het onderwijsproces vinden wij in leerplan en lesrooster. Daarom richt de aandacht zich in de eerste plaats op de artikelen 25 (voor het openbaar onderwijs) en 89 en 90 (voor het bijzonder onderwijs), waarin de wetgever hiervoor enige regels heeft gesteld. Het is evenwel onmogelijk om over de leerplan- en lesroosterbepalingen te schrijven zonder daarbij ook andere wetsartikelen te betrekken. In een meer directe zin zijn van belang de artikelen 2 en 3, die de vakken en de cursusduur regelen, en artikel 12, dat voorschrijft, dat de tot de school toegelaten kinderen in elke klasse verplicht zijn aan het onderwijs in alle de aldaar onderwezen vakken deel te nemen. Deze 3 artikelen golden zowel voor het openbaar als voor het (uit de openbare kas bekostigd) bijzonder onderwijs. Ik wil hier voor het openbaar onderwijs nog aan toevoegen artikel 42 over de doelstelling van het

openbaar onderwijs en artikel 43 dat de mogelijkheid bood om het gebruik van een leerboek op de openbare school te verbieden.

Daarnaast waren bovendien van betekenis die wettelijke voorschriften, die op de onderwijsconsumenten, i.c. de leerlingen en hun ouders, betrekking hadden. Zowel voor openbaar als bijzonder onderwijs gold artikel 11 over de toelating van leerlingen; alleen voor het openbaar onderwijs artikel 20 over de oudercommissies, en alleen voor het bijzonder onderwijs artikel 106 over het weigeren van toelating.

Tenslotte hebben op de inrichting van het onderwijs, zoals die in leerplan en lesrooster vorm kreeg, ook nog een drietal overgangsbepalingen invloed gehad, namelijk de artikelen 193, 195 en 203, die ik waar nodig in de beschouwing zal betrekken.

Samen geven deze artikelen een beeld van de inrichting van het gewoon lager onderwijs, zoals dat de wetgever van 1920 voor ogen stond. Voor een goed deel zetten zij de traditie die met de wetten van 1806 en 1857 begon voort, maar de nieuwe grondwetsbepalingen van 1917 en de noodzaak het lager onderwijs aan de eisen van de tijd aan te passen (van een echte vernieuwing was overigens geen sprake), hebben toch tot enkele gewichtige verschillen met de oude regeling geleid. De invoering van de nieuwe wet vereiste dan ook van het pas gevormde ministerie van onderwijs, het rijksschooltoezicht, de gemeente- en schoolbesturen en het onderwijzend personeel bijzondere inspanningen. Dit alles maakte, samen met de spoedig na 1 januari 1921 intredende verslechtering van de economische toestand, de bestudering van de invoering van de nieuwe wettelijke regeling door rijksschooltoezicht tot een boeiende bezigheid.

1.2 HET RIJKSSCHOOLTOEZICHT, DE INSPECTIE

Een nadere verbijzondering van de onderzoeksvraag vloeit hieruit voort, dat de toepassing van de wettelijke voorschriften inzake de inrichting van het gewoon lager onderwijs wordt onderzocht voorzover het rijksschooltoezicht daar op enigerlei wijze bij betrokken was. Onder rijksschooltoezicht versta ik de minister met de uitvoering van de L.O.W. 1920 belast, i.c. de minister van onderwijs, kunsten en wetenschappen, samen met de onder hem ressorterende hoofdinspecteurs, inspecteurs en schoolopzieners (zie artikel 172 L.O.W. 1920). De term inspectie kwam in de L.O.W. 1920 niet voor; in deze studie worden er de gezamenlijke (hoofd)inspecteurs en schoolopzieners mee aangeduid.

Hiermee is voor deze studie tevens de grens aangegeven met artikel 14 der wet, dat aan de minister van onderwijs de uitvoering van de wet opdraagt. Waar hier over wetstoepassing (of uitvoering) wordt gesproken, is steeds bedoeld die toepassing (of uitvoering) waarbij, overeenkomstig het bepaalde in artikel 172, lid 2, de leden van de inspectie direct of indirect zijn betrokken. Andere uitvoerings- of toepassingshandelingen van de minister vallen buiten het bestek van deze studie.

In dit onderzoek ligt het accent op wetstoepassing door de inspectie, niet op wetstoepassing door de minister als het hoofd van het rijksschooltoezicht. Een scherpe scheiding is hier overigens niet te maken. Ik heb er van afgezien om taken en bevoegdheden van de minister van onderwijs voor en kort na 1920 te analyseren, maar heb dat wel gedaan voor wat betreft de inspectie, zij het alleen voor zover dit voor het begrijpen van wetstoepassing door de leden van de inspectie nodig was. Ik verwijs de lezer naar de hoofdstukken II en V.

1.3 ENIGE OPMERKINGEN OVER WETSTOEPASSING

Niet de toepassing van de wettelijke regeling van het rijksschooltoezicht, maar die inzake de inrichting van het gewoon lager onderwijs staat in deze studie centraal. Wat is echter wetstoepassing en voor welke problemen staat de onderzoeker, die wetstoepassing als object van onderzoek kiest?

Onder wetstoepassing versta ik de toepassing van de algemene regel (door openbaar bestuur, rechterlijke macht e.a.) in concreet-individuele gevallen. Die toepassing kan methodisch langs vele wegen geschieden, waarop ik nog zal wijzen. In plaats van wetstoepassing zou ook van wetsuitvoering gesproken kunnen worden. Beide termen worden dikwijls door en naast elkaar gebruikt 2). Ik heb een lichte voorkeur voor wetstoepassing omdat in het woord "toepassen" scherper de confrontatie van (algemene) regel en (concreet-individueel) geval wordt uitgedrukt, waarom het in deze studie gaat.

Tot de activiteiten van de bestuurder en zijn ambtenaren, die onder het begrip wetstoepassing kunnen worden samengevat, behoort steeds ook een interpretatie van de toe te passen regel. Logisch gaat aan iedere beslissing in concreet-individuele gevallen een interpretatie vooraf van het geschreven of ongeschreven, in algemene regels vervatte recht. Een inspecteur kan b.v. geen beslissing op een verzoek om afwijking van de lesrooster nemen zonder zich tevoren van de betekenis van het voorschrift van artikel 90, lid 4, te hebben vergewist. Hoewel interpretatieproblemen zich ook en vooral in de toepassing in concreet-individuele gevallen voordoen, zal een bestuurder 'weet' moeten hebben van de norm, die in de gegeven situatie om doorvoering vraagt, om tot zijn besluit te kunnen komen.

Nu is het niet steeds zonder meer duidelijk wat de regel inhoudt. Dat is een gevolg van de omstandigheid dat de wetgever bij het vaststellen van recht het algemeen spraakgebruik volgt, dan wel termen en begrippen uit de wetenschap hanteert. Wetgever, bestuurder en onderdaan kunnen, omdat zij dezelfde taal spreken en verstaan, met elkaar in communicatie treden over de vraag wat als recht geldt. Maar noch het algemeen, noch het wetenschappelijk spraakgebruik kunnen ons zoveel zekerheid bieden, dat over de vraag wat de wetgever nu eigenlijk bedoelt te zeggen geen twijfels kunnen rijzen. Lezen wij b.v. de wetsartikelen die in paragraaf 1 van deze inleiding genoemd werden door, dan ontmoeten wij daar veel aan het gewone spraakgebruik ontleende termen zoals: school, rooster van lesuren, voldoende, bijzondere omstandigheden, regelmatig voortschrijdend, een zichtbare plaats, christelijke en maatschappelijke deugden, eerbied, richting van het onderwijs, afwijking, termen die niet nader door de wet worden gespecificeerd en een meer of minder grote betekenisruimte hebben. Op het eerste gezicht moge het lijken alsof de bepaling, dat in elk schoolvertrek de lesrooster "op een zichtbare plaats" moet zijn opgehangen, geen moeilijkheden kan geven. Maar de inspecteur, die in onmin leefde met een hoofd der school en bij een onverwacht bezoek aan diens klaslokaal deze op een wetsovertreding hoopte te betrappen, moet beduusd het strijdtoneel hebben verlaten toen zijn vaststelling, dat er geen rooster in de klas was opgehangen door het hoofd der school triomfantelijk werd beantwoord met een fingerwijzing naar het plafond. Daar hing tussen de hanebalken de rooster, inderdaad "op een zichtbare plaats", maar wel volstrekt onleesbaar. Dát zal wel niet de bedoeling van de wetgever zijn geweest, maar wie 'bewijst' dat dit hoofd - er is ongetwijfeld een groot jurist aan hem verloren gegaan - de wet had overtreden? 3). Soortgelijke problemen doen zich voor wanneer het gaat om het verstaan van aan de onderwijskunde en de onderwijspraktijk ontleende begrippen als vak, leerplan en lesrooster.

Voordat nu onderzocht wordt hoe de regeling van de inrichting van het g.l.o. door het rijksschooltoezicht vanaf 1 januari 1921 tot 1 januari 1931 werd toegepast, moet eerst de beginsituatie worden vastgesteld, dat wil zeggen de betekenis van de wetsartikelen waarin die regeling ligt opgesloten op het moment van de invoering van de wet. De vraag is met andere woorden wat de bedoeling van de wetgever van 1920 was. De beantwoording van deze vraag geschiedt hier in twee etappes. Niet alleen wordt de geschiedenis beschreven van de totstandkoming van de L.O.W. 1920, met het accent op het overleg tussen regering en Tweede Kamer, maar omdat veel bepalingen van de L.O.W. 1920 diepe wortels hebben in de geschiedenis van de Nederlandse onderwijswetgeving, worden bovendien - zij het in kort bestek - de ontwikkelingen vanaf het ontstaan van een nationale wetgeving op het lager onderwijs (begin 19e eeuw) geschetst. Dit gebeurt zowel met betrekking tot de wettelijke regeling van het rijksschooltoezicht als met betrekking tot die van de inrichting van het onderwijs.

Nu is het vaststellen van "de bedoeling van de wetgever" een minder eenvoudige zaak dan op het eerste gezicht kan lijken. Bij het proces van wetgeving zijn zeer veel personen en instituties betrokken en niet steeds is duidelijk welke interpretatie van een woord of een zin in de besluitvorming is meegenomen. De mening van een minister of een kamerlid is niet per se doorslaggevend 4). Soms ook geeft de parlementaire behandeling in het geheel geen aanwijzing in welke zin een wetsartikel door de wetgever werd verstaan. Daarom volgen hier nog enkele opmerkingen over de problemen rondom het vaststellen van de beginsituatie.

Wanneer een onderzoeker er zich toe zet om de algemene regels, waarvan hij de toepassing door het bestuur of rechter wil nagaan, te beschrijven, rijst een probleem, dat Meuwissen in navolging van Scholten als volgt aanduidt:

"De rechtsstof (regels, wetten, beslissingen) wordt als bestaand of geldend, beschreven en gesystematiseerd voorgedragen, maar precies zoals bij de eigenlijke rechtstoepassing of rechtsvinding het geval is, ligt in deze beschrijving een sprong en iets nieuws: daarin wordt op rationeel-systematische wijze voorgedacht hetgeen in bepaalde verhoudingen rechtens te gelden heeft en dit heeft gezag voor de wetgever of rechter" 5).

Toegepast op mijn onderzoek betekent dit, dat uit de beschrijving van ontwikkeling en vaststelling van de algemene regels van de L.O.W. 1920, een beeld resulteert van de wettelijke regeling van de onderwijskundige inrichting van het g.l.o. en van het toezicht daarop, zoals die in mijn opvatting rechtens bij de invoering van de wet gold. Hetzelfde geldt voor de later in de wet gebrachte wijzigingen. Uit de algemene regels, zoals die in het licht van hun totstandkoming moeten worden verstaan, wordt door mij de wil van de wetgever afgelezen en door systematische bewerking scherper omlijnd. Daarin zit inderdaad iets nieuws, iets dat eigenlijk van de onderzoeker komt, want de wetgever heeft zó niet gesproken, maar waarvan de onderzoeker toch pretendeert dat het aan de bedoelingen van die wetgever recht doet. Als een voorbeeld noem ik lid 2 van artikel 172, waarin wordt bepaald dat het toezicht onder de bevelen van de minister wordt uitgeoefend door hoofdinspecteurs, inspecteurs en schoolopzieners. Hoe deze bevelsbevoegdheid van de minister zich verhoudt tot de door de wet (als het ware over het hoofd van de minister heen) aan leden van de inspectie toegekende zelfstandige bevoegdheden, is een belangrijk element van het normgeheel dat de wetgever in 1920 vaststelde. Om dit element te begrijpen is een loutere opsomming van wetsartikelen niet toereikend. Nagegaan

moet worden of de wetgever van 1920 hierover uitspraken heeft gedaan, in de hoop, dat langs die weg de betekenis van artikel 172 in relatie tot andere wetsartikelen kan worden verhelderd. Levert dit niets op, dan is er nog de mogelijkheid na te gaan hoe deze relatie was onder de oude wet van 1878. Alleen zo kan de onderzoeker duidelijk maken van welk recht hij de toepassing wil onderzoeken. De bewerking, die de rechtsstof daardoor noodzakelijk moet ondergaan, betekent 'een sprong' en 'iets nieuws'. Hoe kan dit op wetenschappelijk verantwoorde wijze geschieden?

Bij de systematische beschrijving van de algemene regels zullen, om de hier rijzende problemen minstens gedeeltelijk te ondervangen, die methoden moeten worden gehanteerd die zijn afgestemd op het doel, dat in deze fase van het onderzoek moet worden gesteld. Het ligt dan voor de hand om - in de woorden van Wiarda - gebruik te maken van "methoden, waarvan althans nog in beginsel kan worden gezegd dat zij er op gericht zijn te geraken tot een beter verstaan, een beter begrijpen van hetgeen de wetgever in zijn voorschriften tot uitdrukking heeft willen brengen". Hiertoe rekent Wiarda:

- de grammaticale interpretatie, die tracht vast te stellen wat de tekst betekent;
- wethistorisch onderzoek, dat tracht op te sporen wat de opsteller van de tekst heeft bedoeld;
- de systematische interpretatie, die door het wettelijk voorschrift te stellen in zijn verband met andere voorschriften tot een beter verstaan van de tekst, tot een betere duiding van de bedoeling kan leiden.

Het is van belang te citeren wat Wiarda hieraan toevoegt:

"Duidelijk zal hierbij echter tevens zijn dat, hoezeer de uitlegger er op uit moge zijn om door een beter verstaan tot een beter gehoorzamen te kunnen komen, bij zijn in opzet nog geheel heteronoom bepaalde beslissing de autonome factor reeds een bijzonder belangrijke rol zal kunnen spelen; hij wordt immers ook bij de meest consciëntieuze opzet van zijn grammaticale, historische of systematische benadering van de tekst voortdurend gesteld voor een keuze tussen in verschillende richting wijzende argumenten" 6).

Wat hier gezegd wordt van de rechter, die een bevredigende beslissing zoekt in een concreet geval, geldt ook voor de onderzoeker, die een algemene uiteenzetting van een deel der wetgeving beoogt.

Met deze opmerkingen over de problemen rondom wetsinterpretatie en rechtsvindig meen ik in deze inleiding te kunnen volstaan. Zij zijn voldoende om de moeilijkheden bij het vaststellen van de beginsituatie aan te duiden. In het laatste hoofdstuk kom ik er op terug. Ik herhaal, dat de geschiedenis van de onderwijswetgeving vanaf 1801 en de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van de L.O.W. 1920 de bronnen zijn geweest waaruit ik heb geput om de beginsituatie van de wettoepassing in de jaren 1921-1930 vast te stellen. Ik voeg daar nog aan toe, dat het bovenstaande niet impliceert, dat het rijksschooltoezicht de L.O.W. 1920 steeds zo heeft moeten verstaan als de wetgever in 1920 heeft gedaan. Eenmaal vastgesteld maakt de regel deel uit van het rechtsleven van een volk, en met dit rechtsleven kan de regel evolueren naar een gewijzigde betekenis.

1.4 BRONNEN VAN HET ONDERZOEK

Het materiaal voor dit onderzoek werd in de eerste plaats ontleend aan de onderwijswetgeving en de geschiedenis van de totstandkoming ervan. Voor de periode tot 1920 werd gebruik gemaakt van zowel oudere als meer recente literatuur, van wetscommentaren en jurisprudentie, van jaarverslagen over de staat van het onderwijs, rapporten van staatscommissies, en dergelijke meer. Tijdens het onderzoek deed zich meermalen de grote achterstand van de studie van de Nederlandse onderwijswetgeving gevoelen, ook al kan men dankbaar enige opleving vaststellen. Om dit onderzoek binnen zekere grenzen te houden heb ik voor de periode tot 1920 geen archiefonderzoek ingesteld.

Dit kon en moest wel gebeuren voor de periode 1921-1930. Behalve van wetsuitgaven en wetscommentaren heb ik vooral gebruik gemaakt van de jaarverslagen over de staat van het onderwijs, die werden samengesteld aan de hand van door de inspectie verzamelde gegevens en overeenkomstig grondwettelijk voorschrift aangeboden aan de Staten-Generaal. Deze bevatten een schat van gegevens, waaruit ik overvloedig heb kunnen putten. Om al te veelvuldige verwijzingen naar de aantekeningen te vermijden heb ik de vindplaatsen der gegevens, die de jaarverslagen boden, in de tekst zelf verwerkt. Ik ben er mij van bewust, dat de jaarverslagen uitsluitend opvattingen van het rijksschooltoezicht over de toestand van het onderwijs en de toepassing van de wetgeving bevatten en daarom tot een eenzijdig beeld kunnen leiden. Dat geldt b.v. voor de mate waarin en de wijze waarop de L.O.W. 1920 door het onderwijsveld werd geaccepteerd. De verleiding was groot om b.v. door een analyse van vakbladen en wetenschappelijke tijdschriften mogelijke eenzijdigheden te voorkomen. Een proefneming (in de jaargangen 1921-1930 van Het Schoolbestuur, De Vacaturen en School en Wet werd nagegegaan of er materiaal in te vinden was over het onderwerp wetstoepassing door het rijksschooltoezicht) leverde echter zo weinig op, dat ik, mede om de omvang van deze studie te beperken, van verder onderzoek in deze richting heb afgezien. Behalve de jaarverslagen kon ik echter ook onderwijskundige en juridische literatuur benutten, zowel uit de jaren 1921-1930 als van latere datum, waardoor keuze uit een grotere verscheidenheid van bronnen mogelijk werd.

Belangrijk was tenslotte ook, dat ik in de gelegenheid werd gesteld om een onderzoek in te stellen in de archieven van het ministerie van onderwijs en de Onderwijsraad. Het archief van de Onderwijsraad was van belang, omdat de raad besliste in geschillen tussen de inspecteur en de besturen van bijzondere scholen omtrent de wettigheid van leerplannen en omdat de raad in een aantal gevallen over de toepassing van de L.O.W. 1920 aan de minister adviezen uitbracht. Het onderzoek in het archief van het ministerie werd bemoeilijkt, omdat het materiaal nog niet volledig was bewerkt, maar dank zij de grote hulpvaardigheid van het personeel konden zeer veel gegevens worden opgespoord. Ook de verwijzingen naar de gegevens uit beide archieven zijn in de tekst zelf en niet in de aantekeningen opgenomen.

1.5 INDELING

Deze studie naar de toepassing van de wettelijke voorschriften inzake de inrichting van het g.l.o. door het rijksschooltoezicht in de jaren 1921-1930 is als volgt opgebouwd.

De hoofdstukken 2 en 3 beschrijven aan de hand van de beschikbare literatuur de geschiedenis van de wettelijke voorschriften inzake het rijksschooltoezicht (2) en de inrichting van het g.l.o. (3) tot en met de totstandkoming van de L.O.W. 1920.

Na de voorgeschiedenis van de wet volgt in hoofdstuk 4 een intermezzo, waarin de politieke omstandigheden waaronder de wet werd ingevoerd kort worden geschetst en enige ontwikkelingen in het onderwijs van 1921-1930 worden beschreven. Dit is voor het verstaan van enige van de belangrijkste toepassingsproblemen noodzakelijk.

De toepassing van de L.O.W. 1920 in de jaren 1921-1930 is het onderwerp van de twee volgende hoofdstukken. Hoofdstuk 5 richt de aandacht op de wetstoeppasser, het rijksschooltoezicht, voorzover dit in het kader van dit onderzoek nodig of wenselijk is. In hoofdstuk 6 komt de toepassing van de op de inrichting betrekking hebbende wetsartikelen aan de orde. Aan de toepassing van de afzonderlijke wetsartikelen zijn (bijna steeds) afzonderlijke paragrafen gewijd. Dit hoofdstuk vormt, samen met de slotbeschouwingen van hoofdstuk 7, de kern van deze studie. In hoofdstuk 7 wordt gepoogd de resultaten van het onderzoek samen te vatten en worden enige thema's, die in deze inleiding werden aangeroerd, weer opgenomen.

Bijlage 1 vermeldt de tekst van de artikelen, waarvan de toepassing werd onderzocht, zoals zij luiden op 1 januari 1921 en bij de wet van 16 februari 1923 (Stsbl. nr. 38) werden gewijzigd. In bijlage 2 zijn de wettelijke voorschriften over het rijksschooltoezicht opgenomen.

1. Aldus L. Coster, hoofdinspecteur van het L.O. in: De onderwijskundige aspecten van de Lager-onderwijswet 1920, gepubliceerd in: Uitleg, nr. 225 van 30 december 1970, 18-21.
2. Enkele voorbeelden zijn: J.A.M. Maarse, Uitvoering van beleid, in: Overheidsbeleid, onder redactie van A. Hoogerwerf, Alphen aan de Rijn 1978, 122-138; A.F.A. Korsten, Evalueren van wetten, in: Bestuurswetenschappen, december 1981, nr. 7, 462-483, met name 468. In: Inleiden tot de rechtswetenschap van H. Franken e.a., Arnhem 1982, schrijft Nederpel over het bestuur, dat de regels uitvoert en de rechter, die ze toepast (98), maar hij werkt dit niet nader uit. In hetzelfde boek spreekt Wertmann van rechtstoepassing als het uitgangspunt van een rechterlijke beslissing een duidelijke regel is. "Er hoeft dan in de werkzaamheden van de rechter geen creatief element te liggen" (124). Toepassing zou dan de min of meer mechanische uitvoering van de algemene regel in concreet-individuele gevallen kunnen zijn, terwijl uitvoering (mede?) het benutten van een zekere beleidsvrijheid omvat. In deze studie heeft toepassing niet de beperkte betekenis van (min of meer) mechanische toepassing, maar omvat mede toepassing met een creatief element.
3. Dit verhaal werd mij verteld door prof.dr. E. Velema. Bekend is ongetwijfeld bij velen in het onderwijs ook de anecdote van de inspecteur, die onverwacht een klas binnenkomt en aan de hand van de (zichtbaar én leesbaar opgehangen) lesrooster constateert, dat de leerkracht - in het vuur van een verhaal over Kaat Mossel b.v. - de tijd uit het oog verloren had en vergeten was, dat hij of zij reeds 10 minuten geleden met de rekenles had moeten beginnen, wat de leerkracht een reprimande opleverde, omdat, zonder instemming van de inspecteur, van de rooster was afgeweken. In deze anecdotes komen de inspecteurs, naar mijn mening ten onrechte, naarvoren als controleurs met een neiging tot formalisme.
4. Zie hierover ondermeer L.J. van Apeldoorn, Inleiding tot de studie van het Nederlandse recht, bewerkt door J.C.N. Leyten, Zwolle 1972 (17), 322 e.v..
5. D.H.M. Meuwissen, Rechtsvinding en staatsrecht, Zwolle 1971, 8.
6. G.J. Wiarda, Drie typen van rechtsvinding, Zwolle 1980 (2), 19-20.

2.1 DE EERSTE SCHOOLWETTEN VAN 1801 EN 1803

De staatkundige veranderingen, die zich van 1798 tot 1813 in Nederland voltrokken, hebben grote betekenis gehad voor het onderwijs en de onderwijswetgeving. Er was, schrijft Idenburg 1), een innerlijke samenhang tussen revolutie en pedagogiek. De ontwikkelingen op staatkundig terrein (o.m. de scheiding van kerk en staat en een centralisatie van het openbaar bestuur) vonden hun pendant in een nationale onderwijswetgeving. En op beide terreinen, die van de politiek en van het onderwijs, konden de idealen van de verlichting krachtig inwerken, ondanks het verzet van de oude staatskerk en de oud-regenten.

Nog onder de eerste staatsregeling van 1798 kwam de eerste nationale schoolwet tot stand, namelijk op 15 juni 1801 2). De uitvoering van de wet werd door de agent van nationale opvoeding, van der Palm, met kracht ter hand genomen. Op 16 juli 1801 en de daarop volgende dagen beraadslaagde hij in zijn woning met de eerste 8 schoolopzieners en hield daar zijn bekende 'Aanspraak', waarin hij "met ware, schoon donkere verwen" de zeer moeilijke taak schilderde die hen wachtte. Veel raadgevingen kregen zij mee naar huis: probeer niet te veel ineens, werk ordelijk, heb geduld, vermijd twisten en geschillen, wees onbekrompen medewerking te verkrijgen van de vrienden van de jeugd en het mensdom 3). Een der onderwerpen waarover werd beraadslaagd was de instructie voor de departementale schoolbesturen, die 22 augustus 1801 verscheen. Het eerste artikel omschreef de taak van de schoolopzieners in het omslachtige taalgebruik van die dagen:

"Iedere Schoolopziener zal in dat District, waarover het toezicht aan hem ten deel gevallen, en persoonlijk is aanbevolen, de meest mogelijke zorg aanwenden, dat het onderwijs der Jeugd op de openbare Scholen binnen hetzelfde, op een geregelden voet gebracht, verbeterd, en van meer wezenlijke of uitgebreide nuttigheid worde; dat de Onderwijzer der Jeugd tot het geven van zoodanig onderwijs meer en meer in staat gesteld, derzelve verdiensten aangemoedigd en beloond, en derzelve lot, door vermeerdering hunner inkomsten, waar zulks enigszins geschieden kan, verbeterd worde; dat wijders de reeds gearresteerde, of nader te bepalen wetten voor het openbaar lager Schoolwezen worden gekend en nagekomen; dat alle zich hiertegen opdoende hinderpalen, zooveel mogelijk, door voorzichtigheid en standvastigheid worden uit den weg geruimd, en eindelijk, dat de verbetering van het Schoolwezen, bij het algemeen, niet als een drukkende last, maar veel meer als een heilzame, noodzakelijke en uitvoerlijke inrichting, beschouwd en voorgestaan worde" 4).

Kort na het in werking treden van de schoolwet van 1801, namelijk op 16 oktober van dat jaar, kwam een nieuwe staatsregeling tot stand, die voor de organisatie van het nationale schooltoezicht gevolgen moest hebben. Met name werd de positie van de departementale besturen versterkt. In de tweede schoolwet van 1803 werd het oppertoezicht over de openbare lagere scholen (openbaar heeft in deze wet de betekenis van: in het openbaar gegeven en staat tegenover huisonderwijs) gelegd bij het staatsbewind en de departementale besturen gezamenlijk. Het bijzondere toezicht bleef bij de in departementale schoolbesturen samenwerkende schoolopzieners, zij het dat deze dit toezicht in plaatsen met 3 of meer scholen alleen konden uitoefenen in samenwerking met

een plaatselijke schoolcommissie. Open gevallen opzienersplaatsen werden voortaan aangevuld uit een voordracht, die door de departementale schoolbesturen zelf werd opgemaakt 5).

2.2 DE WET VAN 1806

De invoering van de wet van 1803 stuitte op grote tegenwerking onder meer van de departementale besturen, waarin oud-regenten en Oranjeklanten hun posities inmiddels hadden weten te versterken. De staatsregeling van april 1805 dwong tot herziening van de schoolwet. Toen dit bezwaarlijk bleek werd een geheel nieuwe wet ontworpen, die op 3 april 1806 tot stand kwam en die voornamelijk het werk is geweest van Adriaan van den Ende onder wiens leiding gedurende meer dan 3 decennia het schooltoezicht zou functioneren. De wet zelf was van bescheiden omvang (21 artikelen). Veel belangrijke bepalingen vinden wij in de reglementen en instructie, die er aan waren toegevoegd. Artikel 1 van de wet zelf droeg het oppertoezicht op aan de raadspensionaris of - namens deze - aan de secretaris van staat voor de binnenlandse zaken; het 'toevoorzicht' kwam bij het departementaal landschapsbestuur; aan de schoolopzieners bleef het bijzonder toezicht, al dan niet onder medewerking van of gecombineerd met andere personen, commissies of colleges. Binnen ieder departement en in het landschap Drenthe vormden de schoolopzieners de commissie voor het onderwijs, die in de plaats kwam van de departementale schoolbesturen 6). Een der belangrijkste taken van de onderwijscommissie was het afnemen van de examens voor onderwijzers, waarvoor 4 rangen werden onderscheiden. Voordat het examen een aanvang nam moest de commissie in een "gemeenzaam gesprek" met de kandidaat "zooveel mogelijk trachten te ontdekken deszelfs Zedelijke en Godsdienstige denkwijze en beginselen", een bepaling, waarvan de uitvoering in de eerste fase van de schoolstrijd door katholieken en orthodox-protestanten - slechts zwak in schoolopzienerscorps en dus in de commissie van onderwijs vertegenwoordigd - zwaar zal worden aangevochten 7).

Tot de wetgeving van 1806 behoorde een instructie voor de schoolopzieners en de commissies voor onderwijs. De algemene taakomschrijving van artikel 1 hield in hoofdlijnen hetzelfde in als die van de instructie van 1801, die ik eerder citeerde. In de daarop volgende artikelen werden de bijzondere taken opgesomd:

- bekend zijn met aantal en staat van de lagere scholen en met de wijze waarop de onderwijzers hun ambt vervulden; de schoolopziener moest hun ijver door onderrichting en aanmoediging opwekken en gaande houden;
- tweemaal in het jaar, en waar dit nodig is meerdere malen alle scholen in hun district bezoeken; nauwkeurig werd bepaald hoe het schoolbezoek moest verlopen; van zijn waarnemingen en opmerkingen moest de schoolopziener nauwkeurig aantekening houden;
- de verbetering der schoolvertrekken, het onderwijs aan de kinderen der behoeftigen, de verbetering van de inkomsten der onderwijzers en het onafgebroken schoolhouden en schoolgaan ernstig ter harte nemen;
- acht geven, dat elke onderwijzer voor hij met het geven van onderricht aanvangt voorzien is van het vereiste patent;
- het zoveel mogelijk bijwonen van de vergaderingen van de plaatselijke schoolcommissie, waarvan hij integrerend lid maar geen voorzitter is;
- langs alle gepaste wegen dadelijk kennis dragen van de veranderingen en bijzonderheden, welke het schoolwezen en het onderwijs in zijn district ondergaan of die daarop betrekking hebben;
- een maandelijks opgave inzenden bij het departement van binnenlandse zaken van het openvallen en vervallen van onderwijzersplaatsen.

De instructie gaf verder regels voor de gewone en buitengewone vergaderingen van de commissies van onderwijs 8)

Behalve het nationale toezicht van in commissies van onderwijs verenigde schoolopzieneren was er het departementale 'toevoorzicht', dat soms dezelfde taken had als de schoolopzieneren (bv. verbeteren van het lot der onderwijzers, voordragen van personen voor opengevallen opzienerplaatsen), maar ook andere functies vervulde (het afgeven van vergunningen voor het oprichten van lagere scholen). Al deze en nog andere bepalingen boden de departementale besturen goede gelegenheid om zich daadwerkelijk met het onderwijs in hun departement te bemoeien. Spanningen tussen schoolopzieneren en departementale besturen zijn er vele geweest 9)

Naast nationaal en departementaal toezicht of toevoorzicht waren er drie vormen van plaatselijk toezicht. Een daarvan kon door de schoolopziener zelf in kleinere plaatsen worden ingesteld, waarbij de opziener echter zelf de uiteindelijke verantwoordelijkheid bleef dragen. In grotere plaatsen was de instelling van een plaatselijk toezicht verplicht; van deze commissies was de schoolopziener integrerend lid. Tenslotte waren er nog de oude commissies van toezicht voor het openbaar onderwijs in enige grote steden, waarvan het bestaan door de wet van 1806 werd gerespecteerd.

Opgemerkt moet nog worden, dat artikel 13 van het reglement voor het lager schoolwezen het toezicht over de bijzondere scholen der 1e klasse opdroeg aan de schoolopzieneren of aan de plaatselijke schoolcommissies, voor zover daarover geen gevestigd particulier toezicht bestond. Dit particulier toezicht (bv. uitgaande van de Maatschappij tot Nut van het Algemeen) werd door de wetgeving van 1806 gehandhaafd, maar de schoolopziener of de commissie had wel de bevoegdheid de staat en de inrichting van deze scholen te kennen 10).

Over welke scholen strekte zich het toezicht uit? Artikel 1 van het reglement van 1806 bepaalde dat lagere scholen zijn.

"alle zoodanige, waar, onder welke benaming ook, hetzij die van Scholen, Collegien, Instituten of dergelijke, de Jeugd van allerlei ouderdom en van beiderlei kunne, hetzij gezamenlijk, hetzij ieder afzonderlijk, in de eerste beginselen van kennis en beschaving, als Lezen, Schrijven, Rekenen en de Nederduitsche Taal, of in derzelver verdere hulpmiddelen, als de Fransche en andere hedendaagsche of ook geleerde Talen, de Aardrijks-, Geschiedkunde en dergelijke, onderwezen, of ook alleenlijk tot hoogere beschaafdheid gevormd wordt. Alleen de gewone Latijnsche Scholen of zoogenaamde Gymnasien zijn daarvan uitgezonderd" 11).

In vergelijking met de wet van 1803 is dit begrip lager onderwijs ruimer, het omvat ook scholen waar naar moderner spraakgebruik middelbaar of voortgezet onderwijs wordt gegeven. Een belangrijke wijziging was ook, dat, terwijl de wet van 1803 onder openbaar onderwijs alle onderwijs verstond dat in het openbaar werd gegeven, nu weer, als in 1801 de bekostiging als onderscheidend criterium werd gebruikt 12). Een openbare school was iedere school, die ondersteuning of onderhoud ontving uit enige publieke kas, waaronder ook kerkelijke kassen waren begrepen, en scholen van gestichten, die uit een publieke kas werden bekostigd. De bijzondere scholen werden onderscheiden in 2 klassen. Tot die der eerste klasse behoorden de scholen waarvan de lasten werden gedragen door een diaconie, godshuis of de Maatschappij tot Nut van het Algemeen, of die ten laste kwamen van een of meerdere personen, die zich tot de oprichting en het beheer van die school hadden verenigd. Bijzondere scholen der tweede klasse waren die, welke "haar onderhoud geheel en al vinden uit het provenu van de Schoolgelden en kostenpenningen der af- en aankomende leerlingen" 13). Hoezeer de toestand toen verschilde van wat wij nu als van-

zelfsprekend ervaren, blijkt wel hieruit dat kerken soms een deel van de kosten van gemeentescholen voor hun rekening namen. In andere gevallen had de eigenaar van een heerlijk recht de bevoegdheid de onderwijzer aan de openbare school te benoemen. In Utrecht richtte de plaatselijke schoolcommissie vier scholen op die als bijzondere scholen werden beschouwd. Van andere bijzondere scholen schrijft Reinsma, dat zij eigenlijk een vorm van staatszorg waren 14). Dit alles past niet in het ons bekende onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

De wetgeving van 1806 heeft tijdens haar bestaan en nog lang nadat zij door de wet van 1857 was vervangen zowel voor- als tegenstanders tot commentaar uitgelokt. Langedijk en Hentzen zien haar als uitdrukking van het staatsmonopolie op het onderwijs, zij het dat Hentzen voorzichtig van een indirect staatsmonopolie spreekt 15). Daar hebben o.m. van der Giezen en Idenburg tegen geoponeerd 16). Het is hier niet de plaats daar uitvoerig op in te gaan. Mij lijkt, dat de standpunten van bv. Hentzen en Idenburg elkaar niet zoveel ontlopen. Idenburg stelt, dat er alleen dan van een staatsmonopolie sprake zou zijn geweest indien de staat met uitsluiting van anderen het geven van onderwijs aan zich zou hebben getrokken. Alle onderwijs zou dan openbaar onderwijs zijn geweest en niet door de lokale of gewestelijke bestuurslichamen zijn geëxploiteerd maar door het centrale gezag. Naar de mening van Idenburg was noch van het een noch van het ander sprake. Afgezien van de m.i. niet juiste opmerking dat van staatsmonopolie alleen dan sprake is wanneer scholen door het centrale gezag worden beheerd, ben ik van mening, dat Idenburg zelf zijn standpunt dat er van geen staatsmonopolie sprake was verzwakt door te schrijven, dat de centrale macht zich in het onderwijs krachtig heeft doen gelden, door de schoolopziensers te typeren als de staatsambtenaren waardoor het opperbestuur allerwegen zijn macht uitoefende, door met betrekking tot de boekenlijst te schrijven: "Hier openbaart de staat zich ten volle als opper-pedagoog" en door die lijst als "vérgaande machtsopenbaring van het centrale gezag" aan te wijzen. Hentzen's typering van de wetgeving van 1806 lijkt mij al bij al nog steeds de juiste.

De wetgeving van 1806 was klaar kort voor het moment, waarop Lodewijk Napoleon het bewind over het koninkrijk Holland aanvaardde. Een paar jaar later volgde de kortstondige inlijving bij Frankrijk en in 1813 de vorming van het koninkrijk der Nederlanden onder Willem I. Onder al deze sterk wisselende omstandigheden bleef de onderwijswetgeving van kracht. In de handen van Willem I werd zij een instrument voor een centralistische en verlichte, maar op de duur niet erg succesvolle onderwijspolitiek. Reeds onder het bewind van deze vorst, maar meer nog onder zijn opvolger Willem II begon het fraaie gebouw van van den Ende scheuren te vertonen. Wanneer in 1848 de vrijheid van onderwijs in de grondwet wordt opgenomen is het vonnis over de wetgeving van 1806 geveld, al zal het nog tot 1857 duren eer de nieuwe wet tot stand gebracht wordt. Omdat elders uitvoerig de bewogen geschiedenis van de schoolwet van 1806 is beschreven volsta ik hier met enkele opmerkingen, die op het onderwerp van deze studie meer in het bijzonder betrekking hebben.

De inrichting van het lager onderwijs bleef gedurende de gehele periode van 1806 tot 1857 in hoofdlijnen dezelfde. De werkingssfeer van de wet werd bij K.B. van 18 april 1818 nader bepaald en uitgebreid. Artikel 6 daarvan begreep onder lagere scholen eveneens "naai- en breiwezen, speel- en kinderschooltjes, in één woord, alle zoodanige verzamelingen van kinderen, die de opvoeding en het onderwijs van kinderen ten doel hebben" 17). Dat men ook daarna inventief bleek waar het er om ging de eigen onderwijsinstellingen aan de greep van de wet te onttrekken leren ons bv. de inspectiereizen van van Wijnbeek 18). De noodzakelijke rugsteun bij hun controlerende werkzaamheden kregen de schoolopziensers echter eerst door het K.B. van 27 mei 1830, dat bepaalde dat alle instellingen van onderwijs zonder

uitzondering aan het toezicht van de openbare autoriteiten waren onderworpen en daarom voor deze steeds toegankelijk moesten zijn, een voorschrift dat sedertdien in nieuwe wetgeving steeds is overgenomen 19).

De doelstelling van de onderwijswetgeving om de leerlingen gezamenlijk te doen onderwijzen door de invoering van het zogenaamde klassikaal onderwijs is zeker bereikt 20). Men krijgt uit de literatuur de indruk, dat sommige schoolopzieners ook andere, niet door de wet geëiste veranderingen in het onderwijs probeerden af te dwingen. Daartegen waarschuwde reeds in 1819 minister Falck. Hij wenste niet dat de onderwijzers op het gebied van de onderwijsverbetering te sterk gebonden zouden zijn. Leerwijzen konden in zijn ogen geen voorwerp van wetgeving zijn. Het gedwongen invoeren van het Bell-Lancasteronderwijssysteem wees hij daarom af. Bij ministerieel besluit van 12 april 1820 werd dit standpunt in krachtige bewoordingen herhaald en wees de minister er o.m. op dat de schoolopzieners de onderwijzersgezelschappen, die zij om zich heen vormden, niet mochten misbruiken om dwang uit te oefenen op het aanvaarden van bepaalde leerwijzen 21).

De beginnende schoolstrijd had gevolgen voor organisatie en functioneren van het rijksschooltoezicht. Ging het K.B. van 27 mei 1830 niet verder dan het toekennen van invloed aan Gedeputeerde Staten der provincies op de vervulling van opgevallende schoolopzienersplaatsen, het K.B. van 2 januari 1842 schreef voor, dat de samenstelling van de provinciale commissies van onderwijs, waarin de schoolopzieners verenigd waren, zoveel mogelijk in evenredigheid moest komen met de onderlinge godsdienstige verhouding der bevolking in iedere provincie. Aan de dominerende positie van predikanten en verlichte protestanten in het rijksschooltoezicht kon op deze wijze een einde worden gemaakt. Het K.B. bepaalde verder, dat schoolopzieners voortaan voor een periode van 6 jaar zouden worden benoemd. De aftredenden waren evenwel telkens herkiesbaar 22). Het schoolbezoek hebben de schoolopzieners van het begin af als een hoofdtak gezien. Reeds in de eerste jaren beklagden zij zich erover, dat het regelmatig schoolbezoek in het gedrang kwam door te veel aan administratieve arbeid, een klacht die telkens weer door de jaren heen zal worden herhaald 23). Door de vorming om zich heen van onderwijzersgezelschappen probeerden zij de onderwijzers belangstelling voor en kennis van nieuwere onderwijskundige inzichten bij te brengen, waarbij ze zoals wij zagen hun eigen opvattingen wel eens wat al te nadrukkelijk aan de onderwijzers voorhielden. Sommige van deze gezelschappen bestonden slechts gedurende korte tijd. Van Limbeek vermeldt voor 1820 een totaal van 181 verdeeld over 64 districten. De emancipatie van de onderwijzer leidde in de jaren omstreeks 1840 tot de oprichting van het Nederlandsche Onderwijzersgenootschap, waarbij aanvankelijk veel onderwijzers zich niet durfden aansluiten, omdat nogal wat schoolopzieners van deze vorm van onderwijzersgezelschappen niet veel hebben moesten. In tijdschriften als "De Pedagoog" en "De Wekker" vonden de onderwijzers een bron voor studie en durfden zij op de duur zelfs kritiek op schoolopzieners uitoefenen 24). De meer genoemde Mr. Wijnbeek, die de opvolger van van den Ende als hoofdinspecteur van het middelbaar en lager onderwijs was, heeft van 1833 tot 1845 vele inspectiereizen gemaakt door het hele land en daarvan op ongedwongen wijze maar zeer precies verslag gedaan. Reinsma heeft in zijn reeds meermalen geciteerd boek dit kostelijk materiaal gebruikt en bekend gemaakt. Ik beperk mij hier tot de mededeling, dat Wijnbeek van iedere schoolopziener een conduitestaat bijhield en hen op zijn reizen allen bezocht, zowel thuis als in hun vergaderingen. Op de schoolopzieners werd in de veertigste jaren van de vorige eeuw veel kritiek uitgeoefend. Het feit dat zij hun ambt als nevenbetrekking uitoefenden en hun benoeming voor het leven (waaraan in 1842 een einde kwam) waren blijkbaar niet altijd bevorderlijk voor een goede vervulling van hun taken. Wijnbeek deelde mee, dat er onder hen 1 lid van de Tweede Kamer was, 1 lid van een gemeenteraad, 3 artsen, 4 ontvangers, 3 zonder beroep, 5 notarissen, 5 burgemeesters, 5 hoogleraren, 7 met een onderwijsfunctie, 14

rechters en 29 predikanten. Zijn oordeel over hun bekwaamheid valt in het licht van de kritiek der publieke opinie mee: 52 noemde hij goed, 10 twijfelachtig en 15 onbekwaam. Het zou nog lang duren voor het rijksschooltoezicht in Nederland uitsluitend door ambtenaren in volledige dienst zou worden uitgeoefend 25).

2.3 DE WET VAN 1857

In 1848 werd de vrijheid van onderwijs in de grondwet opgenomen. Twee beperkingen werden daaraan toegevoegd: het toezicht der overheid en, voor zover het middelbaar en lager onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van de onderwijzer. Sedert dat jaar heeft het toezicht op het onderwijs een grondwettelijke status. Het verschijnt in de grondwet bovendien als een beperking van het vrijheidsrecht. Wat nu precies met toezicht werd bedoeld kan uit de geschiedenis van de totstandkoming van de grondwetswijziging van 1848 niet worden opgemaakt. In de Memorie van Toelichting sprak Donker Curtius over "een billijk toezicht der overheid", waardoor gewaakt werd voor "het regt van den Staat, om te zorgen voor de ontwikkeling der jeugd". Aan het slot van de tweede lezing werd de formule van het billijke toezicht herhaald. Daartussen vindt men nauwelijks iets, dat een aanzet biedt om te komen tot een meer uitgewerkt beeld van de taken en bevoegdheden en de organisatie van het toezicht 25a). De reeds bijna vijftig jaar bestaande inspectie lokte blijkbaar niet tot gedachtenwisseling uit.

De grondwetswijziging van 1848 maakte de totstandkoming van een nieuwe wet op het lager onderwijs noodzakelijk. In het bijzonder de bepaling uit de wet van 1806, dat geen school mocht worden opgericht zonder voorafgaande toestemming van het gemeentebestuur, was strijdig met de vrijheid van onderwijs. Nadat verscheidene pogingen waren mislukt slaagde Mr. van der Bruggen er in 1857 in de nieuwe wet in het Staatsblad te brengen. De strijd om de wet was hevig geweest. Het dramatisch hoogtepunt vormde het ontslag van Mr. Groen van Prinsterer als lid van de Tweede Kamer als "protest tegen beginselen van wetgeving en bestuur, waarbij noch op volksgeloof, noch op volksrecht, noch op volksbehoefte, noch op de enige grondslag van ware volksverlichting, noch op de voorwaarde van volkszegen mag worden gelet" 26). Deze onmatige kritiek, die van der Bruggen er toe bracht af te treden, vond haar oorzaak vooral in het in enigszins gewijzigde vorm overnemen van artikel 22 van de wet van 1806, waarin de grondslag en doelstelling van het openbaar lager onderwijs werden vastgesteld.

In Titel V van de nieuwe wet 27) werd het toezicht op het onderwijs geregeld. Dit werd, onder het oppertoezicht van de minister van binnenlandse zaken, opgedragen aan plaatselijke schoolcommissies, districts-schoolopzieners en provinciale inspecteurs. Voor alle drie gold, dat zij bevoegd waren van de overtreedingen van de wet en de andere verordeningen op het lager onderwijs proces-verbaal op te maken en dat alle lagere scholen binnen hun ambtsgebied voor hen steeds toegankelijk moesten zijn. Ook waren de onderwijzers gehouden hen de verlangde inlichtingen te geven.

De schoolopzieners hadden toegang tot de vergaderingen van alle plaatselijke schoolcommissies in hun district en brachten daarin een raadgevende stem uit. Ook moesten de plaatselijke commissies aan de schoolopziener en de inspecteur alle verlangde inlichtingen verstrekken. De taak van de schoolopzieners werd in artikel 65 omschreven:

"De schoolopzieners zorgen voortdurend bekend te blijven met den toestand van het schoolwezen in hun district; bezoeken ten minste twee malen 's jaars alle scholen in hetzelfde waar lager onderwijs wordt

gegeven en houden van dat schoolbezoek nauwkeurig aanteekening, zorgen dat de verordeningen op het lager onderwijs stipt nagekomen worden, treden in overleg met de plaatselijke schoolcommissien en de gemeentebesturen, doen zowel aan deze, als aan den provincialen inspecteur de voorstellen, die zij in het belang van het onderwijs achten, geven dien inspecteur kennis van al hetgeen hun bij het schoolbezoek belangrijk is voorgekomen en verstrekken hem alle inlichtingen, die hij verlangt, doen jaarlijks voor den 1sten Mei een beredeneerd verslag van den toestand van het onderwijs in hun district aan den inspecteur en zenden daarvan afschrift aan Gedeputeerde Staten hunner provincie, behartigen de belangen der onderwijzers, bevorderen hunne bijeenkomsten en wonen die, zooveel mogelijk, bij" 28)

In de Memorie van Toelichting had de regering meegedeeld, dat in het stelsel van de wet, bij een grote invloed van het gemeentebestuur op het openbaar onderwijs, aan de schoolopziener niet een andere macht kan worden toegekend, dan die, welke het gevolg is van meerdere kennis en ervaring, en dat hij daarom, behoudens enkele uitzonderingen, geen andere dan een zedelijke invloed kan doen gelden. In het bijzonder gold dit het weren van verkeerde methoden en schoolboeken. De uitzonderingen betroffen o m het afkeuren van schoollokalen, de medewerking van de schoolopziener bij een voordracht tot ontslag van een hoofd der school of hulponderwijzer, en zijn goedkeuring voor het benoemen of ontslaan van kwekelingen 29)

De schoolopzieners verrichtten hun werkzaamheden als een nevenfunctie, zij ontvingen slechts een vergoeding van reis- en verblijfkosten. Velen waren doctor in de letteren, de rechten of de medicijnen; enkele oud-onderwijzers vulden de overige plaatsen aan. In een in kritische toon geschreven boekje van H. Hemkes uit 1870 vonden wij de mededeling, dat de nieuwe districtsindeling per 1 januari 1858 en het niet herbenoemen van een groot aantal schoolopzieners, de band tussen onderwijzers en schooltoezicht op vele plaatsen verbrak en dat na verloop van 30 maanden een vierde gedeelte van de 92 schoolopzieners reeds weer was afgetreden. De oorzaak ziet Hemkes in de omstandigheid, dat de hoofdwerkzaamheden van veel schoolopzieners hen verhinderden op voldoende wijze de taken die in artikel 65 werden genoemd te volbrengen 30)

Anders dan de schoolopzieners verrichtten de provinciale inspecteurs hun werk als een volledige dagtaak. Zij genoten uit s-Rijkskas een jaarwedde en vergoeding van reis- en verblijfkosten en mochten zonder toestemming van de Kroon geen ambten of bedieningen bekleden. Hun taak werd in artikel 67 bepaald

"De inspecteurs trachten, zoo door schoolbezoek als door mondeling en schriftelijk overleg met de districts-schoolopzieners, plaatselijke schoolcommissien en gemeentebesturen, de verbetering en den bloei van het schoolwezen te bevorderen, zij lichten Onzen Minister van Binnenlandsche Zaken voor omtrent alle onderwerpen waarover hun oordeel wordt gevraagd, zij vervaardigen uit de jaarlijksche verslagen der schoolopzieners en uit hunne eigene aanteekeningen jaarlijks een beredeneerd verslag omtrent den toestand van het onderwijs in de provincie, en zenden dit voor den 1sten Juli aan Onzen Minister voornoemd" 31)

De opdracht om een jaarlijks verslag over de toestand van het onderwijs aan de minister te zenden, vloede voort uit de overtuiging, meermalen in de regeringsverslagen uitgedrukt, dat de bouwstoffen, die voorheen door de schoolopziener werden geleverd, onvolledig waren. Het jaarverslag over 1858 liet duidelijk sporen zien van deze verbetering in de verslagen, al bleef er nog veel te wensen over en moest de Tweede Kamer herhaaldelijk er op aandringen

dat de regering haar eigen oordeel over de toestand van het onderwijs in het verslag neerlegde en zich niet beperkte tot statistische gegevens 32). In artikel 59 werd voorgeschreven, dat de inspecteurs eenmaal per jaar door de minister bijeen geroepen zouden worden. In de eerste jaren na 1806 waren dergelijke bijeenkomsten eveneens gebruikelijk, maar al spoedig werden zij niet meer gehouden. Uit de notulen van de bijeenkomsten, die van 1858 tot 1875 werden gehouden krijgt men een indruk van de onderwerpen die daar ter tafel kwamen en de opvattingen daarover van de inspecteurs. De bijeenkomsten duurden steeds meerdere dagen. In de meeste gevallen was de minister van binnenlandse zaken slechts kort aanwezig of liet hij zich wegens ambtsbezigheden elders verontschuldigen. Behalve de algemene toestand van het onderwijs en de wijze waarop daarover in de jaarverslagen diende te worden gerapporteerd, kwamen ook vragen aan de orde die betrekking hadden op afzonderlijke vakken, het Fröbel-onderwijs, het aantal lessen per dag, het herhalingsonderwijs, de vacaties enz. Een belangrijke discussie vond plaats op 16 mei 1862 naar aanleiding van een rapport van de Utrechtse inspecteur over de organisatie van het onderwijs, een zaak die de wet van 1857 nagenoeg geheel ter regeling had overgelaten aan de gemeentebesturen. Deze kwamen in hun schoolreglementen echter veelal niet verder dan een opsomming van bepalingen omtrent enige losse punten en gaven geen blijk van een heldere en beredeneerde voorstelling van het doel, dat de school voor ogen heeft, en van de daarbij behorende middelen. De gedachte van de Utrechtse inspecteur om ter verbetering hiervan onder meer te komen tot een verdeling van de school in jaarklassen vond bij de meerderheid geen steun. Men hield het bij de oude indeling in 3 klassen, een voor de minst- en een voor de verstgevorderden en een daartussenin.

Ook het toezicht zelf was uiteraard voorwerp van gedachtenwisseling. De verhouding tot gemeente- en provinciale besturen was niet altijd even duidelijk en gemakkelijk. Er waren gemeentebesturen, die klachten van schoolopziens over het niet nakomen van verordeningen op het lager onderwijs naast zich neerlegden, omdat zij aan de schoolopziener het recht ontzegden zich met de huishoudelijke zaken van een gemeente te bemoeien. De vergadering stelde spijtig vast, dat het rijksschooltoezicht geen middelen had om de gemeentebesturen tot naleving van de wet te brengen. Het enige wat schoolopziens te doen stond was zich via de inspecteur tot Gedeputeerde Staten of de minister te wenden. Belangrijk was ook het voorstel, dat de inspecteurs op 25 maart 1858 formuleerden inzake de verhouding tot het door de provincies te houden toezicht. Onder het oppertoezicht van de minister was, zo meenden zij, de zorg voor het onderwijs in pedagogische richting hoofdzakelijk opgedragen aan de inspecteurs, schoolopziens en plaatselijke schoolcommissies, in administratieve richting vooral aan het provinciaal bestuur. Beide vormen van toezicht waren niet geheel te scheiden en informatie over en weer tussen de toezichthoudende autoriteiten was daarom nodig. De inspecteurs stelden onder meer voor dat de minister in de regel rechtstreeks zou corresponderen met de inspecteurs en alleen gebruik zou maken van de tussenkomst van Gedeputeerde Staten, wanneer het provinciaal bestuur in de zaak betrokken was. De minister kon zich in het algemeen met hun beschouwingen verenigen, maar besliste toch dat hij in het algemeen rechtstreeks met Gedeputeerde Staten zou corresponderen en met de inspecteurs slechts rechtstreeks in die gevallen, welke de wet uitdrukkelijk had vermeld of wanneer de zaak geheel buiten de bemoeiing van het provinciaal bestuur lag.

Van de schoolstrijd klinkt in de notulen niet veel door. Wanneer in de Staten-Generaal in 1869 klachten worden geuit over partijdig en onbillijk optreden van schoolopziens tegenover onderwijzers aan bijzondere scholen, besluiten de inspecteurs middels een aan de onderwijzers gerichte vragenlijst te pogen feiten te verzamelen. Er komen talrijke antwoorden binnen waarbij wordt te kennen gegeven dat men hoegenaamd geen grieven heeft, een aanzienlijk aantal onderwijzers antwoordt echter niet, waaruit de inspecteurs wat al te snel de conclusie trekken dat deze groep dus ook geen klachten heeft. De

klachten die aan de inspecteurs worden voorgelegd komen in hoofdzaak van onderwijzers van de Christelijke Nationale Scholen. Die uit Utrecht schrijven vrijwel gelijklopende brieven. Het wantrouwen tegen het schooltoezicht ("eene partij in den Staat die hun ondergang bevordert") blijkt wel diep te zitten. Wat er tenslotte aan klachten resulteert betreft voornamelijk het gebruik van de Bijbel en het zingen van psalmen op openbare scholen in zeer weinige gemeenten, en enige bezwaren tegen de wet zelf 33).

2.4 DE WET VAN 1878

Na omstreeks 1870 werd van twee tegengestelde zijden aangedrongen op wijziging van de wet. De voorstanders van het bijzonder onderwijs wensten het verwijderen van het woord christelijk uit artikel 23, dat grondslag en doelstelling van het openbaar onderwijs bepaalde, verplichte schoolgeldheffing voor openbare scholen en subsidiëring van het bijzonder onderwijs. In protestants-christelijke kring organiseerden zij zich in het Anti-Schoolwetverbond van 1872. De katholieken wendten zich van de liberalen af onder invloed van de encycliek Quanta Cura en de Syllabus Errorum van 1864 en het mandement van de Nederlandse bisschoppen van 1868, waarin de gelovigen werd voorgesteld dat het bezoeken van openbare scholen slechts uit droevige noodzaak gebeuren mocht.

De kritiek van de liberalen, die de neutrale openbare school verdedigden, betrof geheel andere punten. Een verslag van Thorbecke van maart 1872 over de toestand van het lager onderwijs in 1858-1869, een verslag over de mobilisatie uit 1871 en het wetsvoorstel van Houten inzake de fabrieksarbeid door kinderen brachten vele gebreken van het lager onderwijs aan het licht: veelvuldig schoolverzuim, ernstig tekort aan hulponderwijzers, plichtsverzaking van gemeentebesturen, tekortschieten van het Rijk om de zwaar belaste gemeenten te hulp te komen, gebrekkige onderwijzersopleiding, lage salarissen, laag peil van de onderwijzersstand als gevolg daarvan, gebreken in de wijze van afneming der examens, misbruik maken van het kwakelingenstelsel waardoor jeugdige kinderen als volwaardige onderwijskrachten dienst deden 34). Het conservatieve ministerie-Heemskerk diende op 20 december 1876 een wetsontwerp tot herziening van de wet op het l.o. in, dat weinig instemming vond en na de val van het ministerie werd ingetrokken. Het nieuwe kabinet, waarvan Mr. Kappeyne van de Coppello de belangrijkste figuur was, zond op 1 maart 1878 een nieuw wetsontwerp aan de Tweede Kamer, dat na felle strijd door beide kamers werd aangenomen en ondanks een door honderdduizenden gesteund volkspetitionnement door de koning werd getekend 35).

De wet leidde tot een verscherping van het rijksschooltoezicht, in ruil voor de 30 %-bekostiging van het gemeentelijk onderwijs uit de rijkskas. Artikel 67 luidde:

"Het toezicht over het lager onderwijs in het geheele Rijk is opgedragen aan Onzen Minister, die met de uitvoering dezer wet belast is. Dat toezicht wordt onder zijne bevelen uitgeoefend door de inspecteurs, de districts-schoolopzieners en de arrondissements-schoolopzieners" 36).

De grondslag van het rijksschooltoezicht werd uitgedrukt in dezelfde bewoordingen, die wij straks in de lageronderwijswet van 1920 zullen vinden. Er werd niet meer van de minister van binnenlandse zaken gesproken, maar van de minister met de uitvoering belast. Kappeyne vond dit staatsrechtelijk juist al zou het zijns inziens wel nooit raadzaam zijn om binnenlands bestuur en onderwijs te splitsen. Dit is een van de punten waarop hij zich vergiste: 40 jaar later zal het ministerie van onderwijs, kunsten en wetenschappen gevormd worden. Verder kende dit artikel een duidelijk onderscheid tussen rijks- en

plaatselijk toezicht. Anders dan in artikel 52 van de wet van 1857 wordt het plaatselijk toezicht in artikel 67 van de wet van 1878 niet genoemd. Het is niet meer de laagste trap van het nationale toezicht en is een zuiver gemeentelijke zaak geworden. Slechts bepaalde artikel 70, dat het plaatselijke toezicht wordt uitgeoefend door burgemeester en wethouders en dat de gemeenteraad, onder nader door haar te stellen regels wat de samenstelling en inrichting betreft, dit toezicht aan een commissie kan opdragen.

Dat er naast de inspecteurs twee soorten schoolopziensers kwamen deed veel stof opwaaien. Pogingen van o.m. het kamerlid Moens (inspecteur te Utrecht) om de onbezoldigde arrondissements-schoolopziensers uit de wet te halen mislukten. Anders dan in de wet van 1857 waren de districts-schoolopziensers echter bezoldigde ambtenaren evenals de inspecteurs.

De taken van de arrondissements-schoolopziensers waren gelijk aan die van de districts-schoolopziensers van de wet van 1857: bekend blijven met de toestand van het onderwijs, de scholen tweemaal per jaar bezoeken, in overleg treden met de plaatselijke schoolcommissies en de gemeentebesturen, aan deze en aan de districts-schoolopziensers de voorstellen doen, die zij in het belang van het onderwijs achten, telkens na 3 maanden opgave doen van de door hen bezochte scholen en daarover al het belangrijke meedelen, de verlangde inlichtingen geven, en de belangen van de onderwijzers behartigen, hun bijeenkomsten bevorderen en zoveel mogelijk bijwonen. Ook de taak van de inspecteurs bleef dezelfde. De taak van de districts-schoolopziensers was evenals die van de arrondissements-schoolopziensers voortdurend op de hoogte te blijven van de toestand van het onderwijs, al ontbrak de verplichting om de scholen twee maal per jaar te bezoeken. Ook zij moesten toezien op de naleving van de wet. Met de inspecteurs moesten zij de verbetering en de bloei van het onderwijs bevorderen. Ieder van hen moest jaarlijks voor 1 mei een beredeneerd verslag van de toestand van het onderwijs aan de inspecteur doen toekomen en afschrift daarvan zenden aan Gedeputeerde Staten van de provincie. Er is sprake van een tussenpositie tussen de arrondissements-schoolopziener, die vooral het directe contact met de scholen moet onderhouden, en de inspecteur, die de grote lijnen en ontwikkelingen in het oog houdt 37). Een geheel bevredigend onderscheid kon Kappeyne van de Coppello echter niet aangeven. Hij zag de districts-schoolopziener als de ziel van het gehele district, die tal van administratieve werkzaamheden moest verrichten, de algemene vraagbaak moest zijn voor onderwijzers, gemeente- en provinciale besturen, het overleg zou bevorderen en de wet handhaven. Feikema meent, dat de overname van veel administratief werk van de inspecteurs het directe contact met de onderwijzers niet zo veelvuldig zou doen zijn 38).

De relatie tussen de minister en de leden van het rijksschooltoezicht werd in 1878 voor het eerst met de woorden "onder zijne bevelen" uitgedrukt. Hoe de bevelsbevoegdheid van de minister zich verhiel tot de zelfstandige bevoegdheden van de leden van het toezicht, was ook toen geen eenvoudig te beslissen vraag. In de discussie over artikel 34, dat de minister de bevoegdheid gaf te beslissen over een bezwaarschrift inzake een leerboek, dat op een openbare school werd gebruikt, antwoordde de minister op de bedenkingen van sommige kamerleden dat deze bevoegdheid beter aan de ambtenaren van het schooltoezicht en de plaatselijke autoriteiten kon worden gegeven, dat een inspecteur geen beslissing kon nemen, waarvoor de minister niet verantwoordelijk was aan de kamer en dat het daarom beter was de minister zelf te laten beslissen. Dit neemt niet weg, dat in andere wetsartikelen aan leden van het toezicht zelfstandige bevoegdheden werden toegekend, terwijl toch ook in die gevallen de minister tegenover de Staten-Generaal verantwoordelijk bleef. Ik noem als voorbeelden artikel 8, dat aan de arrondissements-schoolopziener de bevoegdheid verleende kwekelingen in de school toe te laten, artikel 21 waarin de goedkeuring van het door het hoofd vast te stellen leerplan door burgemeester en wethouders en districts-schoolopziener gezamenlijk werd voorgeschreven en artikel 22 over

de voorwaarden waaronder schoollokalen voor het godsdienstonderwijs werden beschikbaar gesteld, voorwaarden die door burgemeester en wethouders in overleg met de districts-schoolopziener werden bepaald 39). Maar in het geval van de leerboeken was naar de mening van Kappeyne de grondwet in het geding en diende de verantwoordelijkheid van de minister "eene waarheid te zijn". Alleen op die wijze stond voor de volksvertegenwoordiging de gelegenheid om hem rekenschap te vragen van de wijze waarop de wet ten uitvoer werd gelegd, zo ruim mogelijk open 40). De wetcommentaren uit de tijd na 1878 verschaften op het punt van de relatie minister-inspectie nauwelijks enige helderheid. Wel vermeldt Hubrecht een verzoek van de inspecteurs aan de minister om hen een algemene machtiging te geven om zo dikwijls bijeen te komen als de belangen van het onderwijs het noodzakelijk maken. De minister antwoordde, dat hem van de noodzaak van een dergelijke algemene machtiging niets was gebleken. Telkens als er een aantal punten te bespreken waren dienden de inspecteurs een bijzondere machtiging te vragen 41). Dit kan er op wijzen, dat de minister zelfstandig handelen van de inspecteurs toch enigermate wilde beperken. Renesse vermeldt, dat bij de behandeling van de begroting voor 1882 door enige kamerleden werd betreurd, dat de minister zo schaars de voorlichting der inspecteurs inwon. Zij brachten in herinnering, dat de wet voorschrijft, dat door de arrondissements-schoolopziener aan de districts-schoolopziener, door deze aan de inspecteur en door de inspecteur aan de minister alle inlichtingen moeten worden gegeven, die verlangd worden, en zij trokken daaruit de conclusie, dat de inspecteurs de natuurlijke adviseurs van de minister zijn. De minister antwoordde hierop, dat deze opvatting zeker niet door de inspecteurs werd gedeeld en dat het niet de bedoeling der wet was dat elke voorlichting door tussenkomst van de inspecteurs moest worden verkregen. Het K.B. van 22 januari 1880, dat de organisatie en het functioneren van het schooltoezicht nader regelde, schreef trouwens uitdrukkelijk voor, dat de arrondissements- en districts-schoolopziener rechtstreeks aan de minister de gevraagde inlichtingen moesten geven 42).

Dit K.B. verdeelde het rijk in 3 inspecties, 25 districten en 94 arrondissementen. De inspecteurs moesten de scholen binnen hun amtsgebied bezoeken zo dikwijls als zij dit nodig achtten. Ook konden zij bijeenkomsten houden met de districts-schoolopziener. Het voorschrift, dat de minister eenmaal per jaar de inspecteurs moest bijeenroepen, verdween uit de wet, maar keerde via artikel 45 van het K.B. terug.

Zoals gezegd, mochten de inspecteurs buiten de minister om alleen bijeenkomen met machtiging van de minister. Had de inspecteur de bevoegdheid de schoolopziener samen te roepen, de districts-schoolopziener had de plicht om eenmaal in de 3 maanden met de arrondissements-schoolopziener te vergaderen over de aan hen toevertrouwde belangen. Hij moest de openbare en bijzondere scholen in zijn district ten minste eenmaal in de drie jaren bezoeken. De arrondissements-schoolopziener had o.m. tot taak de instelling van plaatselijke commissies te bevorderen en op kosten van het rijk een bibliotheek te onderhouden ten behoeve van voortgezette studies van onderwijzers. Op de taakvervulling van deze onbezoldigde schoolopziener bestond nogal wat kritiek 43). Van Limbeek vermeldt nog, dat de minister het niet opportuun achtte vrouwen als lid van het schooltoezicht aan te stellen. Wel konden de plaatselijke commissies zich door dames doen bijstaan voor het toezicht op het onderwijs in de nuttige handwerken 44).

Onder de schoolopziener en inspecteurs waren een aantal leden van de Tweede Kamer, o.a. Moens en Blaupot ten Cate, en schrijvers van commentaren op de wet, zoals behalve beide genoemden, Kreenen, Renesse e.a.

De wet van 1878 bracht voor het openbaar lager onderwijs belangrijke verbeteringen, zoals een verlaging van het maximum aantal kinderen per onderwijzer 45), maar bracht daardoor tevens de bijzondere school, die slechts subsidie kon verwerven door het eigen karakter op te geven, in een moeilijke concurrentiepositie. Een gevolg van artikel 3 van de wet was namelijk dat op bijzon-

dere scholen, die subsidie ontvingen, artikel 33, lid 1 en 2, van toepassing was, dat de grondslag van de openbare school bevatte en de onderwijzer verbood te handelen in strijd met de eerbied, verschuldigd aan de godsdienstige begrippen van andersdenkenden. De schoolstrijd verheevigde en de beweging voor het bijzonder onderwijs won aan kracht. Elf jaar na de aanneming van zijn wet zal Kappeyne als lid van de Eerste Kamer vergeefs strijden tegen de wijzigingen in zijn wet, waartoe het kabinet-Mackay had besloten en die o.m. een bescheiden subsidie van de bijzondere school brachten (nog niet een derde deel der kosten) 46).

Aan het verkrijgen van subsidie door bijzondere scholen werden enige voorwaarden verbonden. Zo moest de rooster van lesuren aan de arrondissements-schoolopziener worden medegedeeld en op een zichtbare plaats in een der schoolvertrekken worden opgehangen. De regeling van het toezicht in titel V van de wet onderging slechts een geringe wijziging: de bedreiging van hoofden der scholen met boete of gevangenisstraf, ingeval zij de school voor een toezichthoudende autoriteit niet onverwijld openden of weigerden gevraagde inlichtingen te geven, verdween uit de wet.

De wet van 1889 bracht geen bevrediging en de strijd om de school woedde voort. In 1905 verhoogde een door het kabinet-Kuyper ingediende wet het subsidie voor de bijzondere school in belangrijke mate en werden zijn onderwijzers in de rijkspensioenregeling opgenomen 47). Nu moesten de gesubsidieerde bijzondere scholen ook het leerplan aan de arrondissements-schoolopziener mededelen. De wet lokte in en buiten de kamers heftige discussies uit, ondanks het feit, dat aan liberale en socialistische zijde van een zekere toenadering tot de confessionelen op het stuk van de onderwijspolitiek sprake was 48). Wanneer bij K.B. van 26 juni 1905 de tekst van de wet van 1878, zoals die na de vele wijzigingen is komen te luiden, opnieuw wordt bekend gemaakt, nadert de schoolstrijd zijn hoogtepunt en principiële oplossing. Die oplossing wordt tot stand gebracht door het vrijzinnig kabinet-Cort van den Linden.

In de eerste 2 decennia van deze eeuw was het lager onderwijs een voorwerp van voortdurende zorg voor de wetgever. Ook andere kabinetten dan dat van Kuyper, waarvan hierboven sprake was, brachten in de wet van 1878 belangrijke wijzigingen aan. Daarnaast was de totstandkoming van de leerplichtwet in 1900 een feit van grote betekenis. Een gevolg van de schoolstrijd was wel, dat de noodzakelijke onderwijsvernieuwing vaak te laag op de prioriteitenlijst is komen te staan. Wielenga meent, dat de strijd om de school vrij van de seculariserende staatsbevoogding te houden vrijwel geen impuls tot onderwijsvernieuwing in zich droeg. Ook die staatsbevoogding was meer juridisch, administratief, financieel en politiek van karakter; streven naar pedagogisch-didactische vernieuwing was ook de liberale staat der Nederlanden vreemd 49). In dit negatieve beeld van de onderwijspolitiek van deze jaren is de instelling van de ineenschakelingscommissie in 1903 door minister Kuyper een der weinige lichtpunten. De commissie moest voorstellen voorbereiden tot reorganisatie van het lager, middelbaar en hoger onderwijs met het oog op de betere ineenschakeling van de delen van ons onderwijs. In 1910 werd het zeer omvangrijke rapport uitgebracht, dat echter de onderwijspolitiek niet in een andere richting vermocht te leiden 50). De strijd om de macht over de school bleef voorlopig dominerend.

Om deze strijd te beslechten werd op 8 januari 1914 de zogenaamde bevestigingscommissie door minister Cort van der Linden geïnstalleerd. De opdracht luidde: "a. wettelijke voorschriften te ontwerpen ten aanzien van de voorziening in de kosten van het openbaar en het bijzonder onderwijs, waardoor de deugdelijkheid en de krachtige vooruitgang van het onderwijs der jeugd wordt verzekerd, onder behoud van de opvoedkundige zelfstandigheid van het bijzonder onderwijs; b. zoonoodig eene redactie te ontwerpen van artikel 192 der Grondwet, welke met deze voorschriften niet in strijd is". Reeds op 11 maart 1916 kon aan de Koningin rapport worden uitgebracht. Behalve een voorstel voor een nieuw grondwetsartikel over het onderwijs, waren aan het rapport drie wetsvoorstellen toegevoegd, waarvan het eerste de uitwerking inhield van het voorgestelde grondwetsartikel voor wat betreft de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder lager onderwijs 51). De strijd om het grondwetsartikel kon in 1917 worden beslecht. In het zevende lid daarvan werd bepaald, dat het bijzonder algemeen vormend onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd wordt. Bij de regeling van de eisen van deugdelijkheid aan het uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, aldus het zesde lid, moest met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers worden geëerbiedigd. Een voorstel om aan deze opsomming, die overigens duidelijk een enuntiatief en niet een limitatief karakter droeg, ook het leerplan toe te voegen, haalde het niet 52).

De taak om het nieuwe grondwetsartikel in een wet op het lager onderwijs uit te werken viel toe aan het confessionele kabinet-Ruys de Beerenbrouck (1918-1922), waarin Dr. de Visser het nieuw gevormde departement van onderwijs, kunsten en wetenschappen beheerde. Op 26 april 1919 kon deze het wetsontwerp aan de Tweede Kamer zenden. Die aanvaardde het op 30 juni 1920 met 75 tegen 3 stemmen. De Eerste Kamer deed hetzelfde op 7 oktober van dat jaar zonder hoofdelijke stemming. Daarmee was, aldus Hentzen, het monumentum aere perennius in de staatkundige geschiedenis van ons volk opgericht 53). De regels met betrekking tot het toezicht, die in de L.O.W. 1920 waren opgenomen, vragen nu om bijzondere aandacht.

De voorschriften inzake de inrichting van het g.l.o. in de nieuwe wet bevatten enige bijzondere bevoegdheden en verplichtingen, die in de regels voor het openbaar en de subsidievoorwaarden voor het bijzonder onderwijs aan de inspecteur werden toegekend. Die bevoegdheden en verplichtingen waren: het samen met burgemeester en wethouders vaststellen en wijzigen van de leerplannen van openbare scholen (artikel 25, 1), het plegen van overleg met burgemeester en wethouders over de voorwaarden waaronder lokalen van openbare scholen voor het godsdienst-onderwijs worden beschikbaar gesteld (artikel 26, 2), het invoeren van een beslissing van de Onderwijsraad indien inspecteur en schoolbestuur van mening blijven verschillen over de vraag of een leerplan van een bijzondere school voldoet aan de wettelijke vereisten (artikel 90, 2) en het toestaan van de afwijking van de lesrooster van een bijzondere school (artikel 90, 4). Ook moesten het leerplan en de lesrooster van een bijzondere school, die uit de openbare kas bekostigd wordt, aan de inspecteur worden meegedeeld.

Behalve deze bijzondere bevoegdheden en verplichtingen bevatte titel VII van de wet een aantal algemene bevoegdheden en verplichtingen van de leden van de inspectie. Bovendien bevatte deze titel enige bepalingen over de organisatie van het rijksschooltoezicht. Artikel 172 sloot aan bij artikel 90 van de wet van 1878. Het luidde:

1. Het toezicht over het lager onderwijs in het geheele Rijk is aan Onzen Minister opgedragen.
2. Dat toezicht wordt onder zijne bevelen uitgeoefend door de hoofdinspecteurs, de inspecteurs en de schoolopzieners".

De pacificatiecommissie had voorgesteld, dat onder de inspecteurs (van de oude wet) voortaan slechts één soort van schoolopzieners werkzaam zou zijn. Zij zouden ieder een klein district moeten verzorgen en bezoldigde ambtenaren moeten zijn 54). Dit laatste nam minister de Visser in zijn wetsontwerp over. De onbezoldigde schoolopziener werd dus, nadat het parlement met het voorstel van de minister had ingestemd, verleden tijd. Maar overigens week hij op een belangrijk punt van de gedachten van de staatscommissie af. De verdeling van het grondgebied in kleine districten onder één schoolopziener, die enkel een inspecteur boven zich zou hebben, zou in de ogen van de Visser tot uiteenlopende toepassing van de wettelijke voorschriften leiden, vooral in de grote steden. Zou men om dit nadeel op te vangen het aantal inspecteurs aanzienlijk vergroten, dan zou dit naar zijn mening de eenheid van opvatting en handelen nog meer schaden. Daarom hield hij, ook tegen druk vanuit de Tweede Kamer in, vast aan een driedeling: hoofdinspecteurs, inspecteurs, schoolopzieners. Het aantal hoofdinspecteurs zou zeer beperkt moeten zijn (het zouden er 4 worden). Daaronder kwamen inspecteurs wier ambtsgebied ongeveer overeen zou komen met de vroegere districten. De schoolopzieners hadden tot taak om de inspecteurs bijstand te verlenen. Tegenover de minister en de hoofdinspecteur bleef de inspecteur de verantwoordelijke persoon voor de gang van zaken in de gehele inspectie. Ook in de Memorie van Antwoord zette de minister zijn bedoelingen nog eens uiteen en omschreef hij zijn stelsel als de toepassing van het beginsel van gezonde decentralisatie, geschikt onder dat der noodzakelijke centralisatie. Evenals van der Palm meer dan 100 jaar voordien vond ook de Visser, dat het bij de handhaving der wet door het rijksschooltoezicht aankwam op een 'fortiter in re, suaviter in modo'. De inspecteur omschreef hij als de persoonlijkheid, "wiens krachtige invloed een ruim veld bestrijkt", en die in direct contact staat met de school. Zijn werk zou hij doen in samenwerking met zijn ambtgenoten "en ten deele onder leiding van zijn hoofdinspecteur" 55). Een amendement om het rijksschooltoezicht uitsluitend uit inspecteurs en schoolopzieners te doen bestaan werd door de Tweede Kamer verworpen 56). De inspectie op het lager onderwijs zou tevens inspectie op het bewaarschool-onderwijs blijven. In de Memorie van Toelichting schreef de minister:

"Juist omdat er verband en continuïteit in het onderwijs moet zijn, dat de bewaarschooljaren en de eerste leerjaren der lagere scholen omvat, is het noodig dat ook het eerste onder het gewone schooltoezicht worde gesteld. Door de aanstelling van vrouwelijke schoolopziens heeft men het in de hand op de bewaarscholen van een bepaald gebied en op het onderwijs van de eerste leerjaren der lagere school speciaal toezicht van vrouwen te verkrijgen, en tevens doordien zij den inspecteur bijstaan, die haar werkzaamheden opdraagt, haar controleert, van hare adviezen gebruik maakt, toch het verband tussen beide soorten van scholen te bewaren" 57).

De hier uitgesproken opvatting, dat het onderwijs aan zeer jonge kinderen het bijzondere werkterrein van vrouwen is, vinden wij ook in artikel 29 van de L.O.W. dat bepaalde, dat het onderwijs in de eerste 2 leerjaren van het g.l.o., zo enigszins mogelijk, door onderwijzeressen moest worden gegeven. Interessant is ook, dat de minister in de regeling van het toezicht de continuïteit van het onderwijs in kleuter- en lagere scholen wilde gewaarborgd zien, een gedachte die thans in een breder verband in de nieuwe wet op het basisonderwijs is neergelegd *). Artikel 173 bepaalde, dat de leden der inspectie door de Kroon worden benoemd, geschorst of ontslagen, dat zij in een bepaald ambtsgebied of in algemene dienst werkzaam zijn, dat zij behalve een vaste jaarwedde, vergoeding van reis- en verblijfkosten genieten en dat zij geen ambten of bedieningen mogen bekleden zonder toestemming van de Kroon. Waren onder de oude wet de leden van de inspectie steeds in een bepaald ambtsgebied werkzaam, nu werd de mogelijkheid geschapen dat zij in algemene dienst werkzaam zullen zijn. Voor het overige week het artikel niet af van artikel 91, de leden 1 t/m 4, van de wet van 1878. Het artikel gaf in de Tweede Kamer aanleiding tot een discussie over de vraag wie tot lid van het schooltoezicht konden worden benoemd. De minister wenste zich niet tot oud-onderwijzers of bezitters van een akte of graad te beperken: "De onderwijsbelangen zijn naar zijne opvatting te universeel en te verscheiden, dan dat de benoeming van enkel onderwijssmannen raadzaam zou zijn" 58).

Het verbod om ambten en bedieningen te bekleden gold onder de wet van 1878 voor inspecteurs en district-schoolopziens. Vergunning werd toen verleend voor het bekleden van o.m. de volgende ambten en bedieningen: kanton-rechter-plaatsvervanger, rechter-plaatsvervanger, lid van de gemeenteraad, lid van provinciale staten, voorzitter gezondheidscommissie, lid voogdijraad. Bezwaar werd gemaakt tegen het bekleden van het wethoudersschap 59).

Artikel 174 betrof de aan hoofdinspecteurs en inspecteurs toe te voegen bureau-ambtenaren en is voor dit onderzoek van geen belang.

Artikel 175 legde de wettelijke grondslag voor de organisatieregeling, zoals in de oude wet in de artikelen 91 en 92 was geschied. Door de Kroon moest geschieden: de verdeling der werkzaamheden tussen de hoofdinspecteurs, inspecteurs en schoolopziens, voorzover de wet daarin niet voorzag; de regeling van de wijze van vervanging van hoofdinspecteurs, inspecteurs en schoolopziens en de regeling van de toevoeging van bureau-ambtenaren aan hoofdinspecteurs en inspecteurs.

Het organisatiebesluit was het K.B. van 6 november 1920, nr. 36, dat 4 hoofdinspecties instelde die elk meerdere provincies omvatten. Er kwamen in totaal 27 inspecties. Op 1 januari 1921 traden bovendien 72 schoolopziens in dienst. Aan elke hoofdinspecteur werd een schoolopziener in algemene

*) Artikel 9, lid 1, eerste volzin, W.B.O. luidt: "Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen". Het nieuwe basisonderwijs is bestemd voor kinderen vanaf de leeftijd van omstreeks 4 jaar (art. 2 W.B.O.).

dienst toegevoegd, aan elke inspecteur minstens 2 schoolopzieners (in Amsterdam 5, in Rotterdam 4). De voorziene benoeming van 10 vrouwelijke schoolopzieners voor het toezicht op het bewaarschoolonderwijs kon eerst in de loop van 1921 plaats vinden. Het toezicht van hoofdinspecteurs, inspecteurs en schoolopzieners werd ugeoefend op het gewoon lager onderwijs, het vervolgonderwijs, het uitgebreid lager onderwijs, het buitengewoon lager onderwijs aan schippers- en kramerskinderen (voor het overige buitengewoon onderwijs kwam er een speciale inspecteur voor het gehele rijk), het bewaarschoolonderwijs en het onderwijs aan inrichtingen tot opleiding van onderwijzers, onderwijzeressen en bewaarschoolpersoneel. De bepalingen van het K.B. van 6 november 1920 voorzover van belang voor het toezicht op het g.l.o., komen hieronder aan de orde bij de bespreking van de overige artikelen van titel VII van de wet.

Artikel 176 regelde het plaatselijk toezicht, dat buiten het bestek van dit onderzoek valt.

Na artikel 177 over de eed of belofte door de leden van het rijksschooltoezicht af te leggen, volgde in artikel 178 een bepaling, die aan o.m. de hoofdinspecteurs, inspecteurs en schoolopzieners de bevoegdheid verleende, proces-verbaal op te maken van overtredingen van de L.O.W. en van andere wetten en verordeningen op het lager onderwijs, ieder binnen de grenzen van hun ambtsgebied. Artikel 33 van het bovengenoemde K.B. voegde daaraan toe, dat van elk proces-verbaal door inspecteurs of schoolopzieners opgemaakt binnen 2 dagen afschrift moest worden gezonden aan de hoofdinspecteur.

De uit 1830 daterende bepaling over de toegankelijkheid van scholen voor leden van het schooltoezicht en het geven van inlichtingen door het onderwijzend personeel werd in artikel 179, lid 1, overgenomen in de bewoordingen van artikel 96 van de wet van 1878. Alle scholen waar lager onderwijs wordt gegeven, openbare zowel als bijzondere, moeten voor de genoemde autoriteiten steeds toegankelijk zijn en op hun aanvraag onverwijld worden geopend. "De hoofden dier scholen en de overige onderwijzers zijn gehouden aan hen of aan Onzen Minister de verlangde inlichtingen omtrent de school en het onderwijs te geven. Zij zijn hiertoe verplicht in elke vorm, waarin die inlichtingen gevraagd worden, hetzij schriftelijk, hetzij mondeling, en zoowel bij gelegenheid van het schoolbezoek, als op andere tijdstippen". Het artikel lijkt er bewust op gericht te zijn hoofd en onderwijzers iedere mogelijkheid om een verontschuldiging voor het niet geven van inlichtingen te vinden, bij voorbaat te ontnemen. Recente wetgeving kiest rustiger formules (bv. artikel 5, wet basisonderwijs). Dat 'school' hier ruim moet worden opgevat en ieder lokaal en eventueel ook tuin of weide e.d. omvat, stond onder de wet van 1878 vast en zal ook in 1920 wel zo bedoeld zijn, al geeft de totstandkoming van de wet hierover geen uitsluitel 60).

In de nu volgende artikelen 180, 181 en 182 werden de taken van de hoofdinspecteurs, inspecteurs en schoolopzieners vastgesteld. Van alle drie geldt dat ook hier aansluiting is gezocht bij het verleden (zie o.m. de artikelen 98, 99 en 100 van de wet van 1878).

Artikel 180 droeg aan de hoofdinspecteur 3 taken op:

- het bevorderen van de verbetering en de bloei van het lager schoolwezen door schoolbezoek en mondeling en schriftelijk overleg met de inspecteurs, de schoolopzieners, de gemeentebesturen en de plaatselijke schoolcommissies;
- het desgevraagd voorlichten van de minister;

- het vervaardigen van een beredeneerd jaarverslag over de toestand van het onderwijs uit de jaarlijkse verslagen van inspecteurs en de eigen aantekeningen

Het K B van 6 november 1920 voegde daar nog aan toe;

- het bezoeken van de scholen in zijn ambtsgebied zo dikwijls hij dit nodig acht,
- de bevoegdheid om de inspecteurs, de schoolopzieners en directeurs van de opleidingsscholen bijeen te roepen;
- de hoofdinspecteur en de inspecteur van het buitengewoon onderwijs komen ten minste eenmaal per jaar bijeen ter bespreking van de aan hen toevertrouwde gemeenschappelijke belangen;
- het rechtstreeks geven van alle voorlichting aan Gedeputeerde Staten, die deze van de hoofdinspecteur verlangen.

en enige andere taken die voor ons onderzoek geen belang hebben

De taken van de inspecteurs waren volgens artikel 181, lid 1

- voortdurend bekend blijven met de toestand van het onderwijs, dat aan hun toezicht is opgedragen,
- het bezoeken van de scholen en daarvan nauwkeurig aantekening houden,
- waken dat de verordeningen op het lager onderwijs stipt worden nageleefd,
- in overleg treden met de gemeentebesturen en de plaatselijke schoolcommissies;
- aan de hoofdinspecteur en de gemeentebesturen alle voorstellen doen die zij in het belang van het onderwijs achten;
- de hoofdinspecteur alle inlichtingen geven, die hij verlangt.

Het tweede lid droeg de inspecteur op ieder jaar vóór 1 maart aan de hoofdinspecteur een beredeneerd verslag over de toestand van het onderwijs in zijn inspectie toe te zenden. Een afschrift daarvan ging naar Gedeputeerde Staten. Ook ten aanzien van de inspecteurs ging het K B verder.

- de inspecteur verleent aan de hoofdinspecteur zijn medewerking bij het toezicht op de opleidingsscholen binnen zijn ambtsgebied en bezoekt deze tenminste eenmaal per jaar, van elk bezoek moet een rapport aan de hoofdinspecteur worden gezonden,
- het schoolbezoek aan de overige onderwijsinrichtingen moet in overleg met zijn schoolopzieners door de inspecteur zo worden geregeld, dat alle dagschoolklassen tenminste tweemaal per jaar worden bezocht, en dat bij althans een der bezoeken een onderzoek wordt ingesteld naar de resultaten van het in de klassen gegeven onderwijs; van elk bezoek wordt een rapport opgemaakt, dat in het archief van de inspecteur wordt gedeponeerd,
- binnen een week na ieder kwartaal doet de inspecteur aan de hoofdinspecteur mededeling van de door hem of zijn schoolopzieners bezochte scholen,
- de inspecteur kan de schoolopzieners voor besprekingen oproepen;

- wordt krachtens de artikelen 25 en 26 de beslissing van de minister ingeroepen, dan zendt de inspecteur aan deze de stukken met een berede-
neerde toelichting;
- hij geeft rechtstreeks aan de minister en aan Gedeputeerde Staten alle
inlichtingen en voorlichting, die van hem worden verlangd.

Van de schoolopziener werden in artikel 182 geen bijzondere taken vermeld. Zij oefenden hun werkzaamheden uit onder de hoofdinspecteurs en inspecteurs, die bevoegd waren hen de opdrachten te verstrekken, die zij in het belang van de dienst gewenst achtten, aldus lid 1. Het tweede lid bepaalde dat overal waar de wet de medewerking van de inspecteurs eiste, de schoolopziener bevoegd is in zijn plaats te treden. In de Memorie van Antwoord had de minister de vrees, dat de schoolopziener zelfstandigheid zouden missen, ongegrond genoemd. Aan de schoolopziener konden volgens artikel 182 bevoegdheden worden gedelegeerd (61). Het K.B. van 6 november 1920 bevatte nog het volgende:

- de schoolopziener vervullen de opdrachten hen door de inspecteur in het dienstbelang verstrekt en geven deze alle inlichtingen en voorlichting, die hij van hen verlangt; bij verschil van opvatting of een opdracht terecht is gegeven, staat een beroep op de hoofdinspecteur open;
- de opdracht om de inspecteur alle inlichtingen te geven die worden verlangd werd in een ander artikel nog eens herhaald;

De hier samengevatte taken van de leden van het rijksschooltoezicht en enige andere bepalingen in wet en K.B. laten een hiërarchisch verband zien tussen minister, hoofdinspecteur, inspecteur en schoolopziener. Dat tussen minister en inspectie is evenwel scherper omlind dan dat tussen hoofdinspecteur en inspecteur. Opvallend is met name, dat de minister in de Memorie van Antwoord over de inspecteur sprak als "ten dele" staande onder leiding van de hoofdinspecteur (62). De relatie minister-inspectie mocht overigens niet zo worden opgevat, dat de minister zich slechts via de hoofdinspecteur tot de inspecteur kon richten. Zowel de minister als Gedeputeerde Staten konden zich rechtstreeks tot de inspecteur wenden met een verzoek om inlichtingen. De wet liet er trouwens ook geen misverstand over bestaan, dat de minister buiten de leden van de inspectie om (en ook buiten het schoolbestuur om) aan het onderwijzend personeel inlichtingen omtrent de school en het onderwijs kon vragen.

Een vraag is wel hoe de door de wet aan de inspecteurs toegekende bevoegdheden zich verhouden tot de algemene bevelsbevoegdheid van de minister in artikel 172, lid 2, en tot de ondergeschiktheid van de inspecteur aan de hoofdinspecteur. Wat de laatste betreft, meen ik, dat de hoofdinspecteur niet bevoegd was om aan inspecteurs algemene of bijzondere aanwijzingen te geven over de wijze waarop zij de hen door de wetgever toegekende bevoegdheden hadden uit te oefenen. Noch de wet noch het K.B. bevatten aanwijzingen in die richting. Bovendien liet met name het K.B. zien dat de inspecteur ten opzichte van de hoofdinspecteur een zekere mate van zelfstandigheid bezat: de verhouding hoofdinspecteur-inspecteur is een andere dan de verhouding inspecteur-schoolopziener. Van de schoolopziener werd verlangd alle opdrachten te vervullen die de inspecteur hen in dienstverband verstrekte. De hoofdinspecteur had ten opzichte van de inspecteur een dergelijke bevoegdheid niet. Wel moest de inspecteur aan de hoofdinspecteur alle gevraagde inlichtingen verstrekken (artikel 181, 1).

In de verhouding tussen de minister en de leden van de inspectie, met name de inspecteurs, lag dit anders. De bevoegdheden van de inspecteur om met burgemeester en wethouders een leerplan van een openbare school vast te stellen of om al dan niet afwijking van de lesrooster van een bijzondere school toe te staan, deed de algemene bevelsbevoegdheid van artikel 172, lid 2, in deze gevallen niet teniet. Overigens heb ik in de literatuur geen voorbeelden kunnen vinden van

algemene of bijzondere aanwijzingen van de minister van binnenlandse zaken aan de districts-schoolopziener(s) bij de uitvoering van de bevoegdheden, die door de artikelen 21 en 22 van de wet van 1878 aan hen werden gegeven. Dat maakt het (tenzij nader onderzoek wordt gedaan, b v in het rijksarchief) niet mogelijk om de praktijk op dit punt ten tijde van de invoering van de L.O.W. 1920 na te gaan. Uit de literatuur krijgt men de indruk dat de leden van het rijksschooltoezicht hun ambt, en vooral de bijzondere bevoegdheden daaraan verbonden, in hoge mate zelfstandig uitoefenden, behoudens voorzover hun werk hen met de schoolstrijd in aanraking bracht.

Hoe werd in 1920 gepoogd om tot eenheid van wetstoepassing te komen? Wet en K B laten zien, dat de inspecteurs het toezicht binnen hun ambtsgebied tot op zekere hoogte zelfstandig konden uitoefenen. Door het verschaffen van inlichtingen aan de hoofdinspecteur en de minister, het onderling beraad van de hoofdinspecteurs en het overleg van deze met de minister werden garanties ingebouwd om te voorkomen dat in dubieuze kwesties de wet tot uiteenlopende uitvoeringshandelingen zou leiden. Dit overleg betekende echter geen collegiaal toezicht, zoals wij dat uit de wetgeving van 1801, 1803 en 1806 kenden. Slechts wanneer de minister op grond van artikel 172, lid 2, een algemene aanwijzing aan de hoofdinspecteurs en inspecteurs zou geven, kon een bepaalde interpretatie of toepassing van de wet dwingend aan de leden van het rijksschooltoezicht worden opgelegd.

Vergelijkt men de takenpakketten van de hoofdinspecteurs en de inspecteurs, dan blijkt het belangrijkste verschil hierin te liggen, dat de inspecteurs meer het directe contact met de scholen moesten onderhouden. Het toezicht van de hoofdinspecteurs was meer 'afstandelijk' en gericht op hoofdlijnen. Wel hadden bv. beide groepen het schoolbezoek tot taak, maar de hoofdinspecteur moest dit slechts doen als hij dit zelf nodig oordeelde, terwijl de inspecteur met zijn schoolopziener verplicht was tenminste tweemaal per jaar alle dagschoolklassen te bezoeken. Ook de opdracht aan de inspecteurs om voortdurend op de hoogte te blijven van de toestand van het onderwijs en toe te zien op een stipte naleving van de wetten wijst er op, dat zij gedacht waren als de mannen en vrouwen van het dagelijkse en directe contact met de scholen.

Ter aanvulling en afsluiting van deze paragraaf vermeld ik nog, dat ten behoeve van de leden van het rijksschooltoezicht onder beheer van een der hoofdinspecteurs een vakbibliotheek zou worden gevormd. Over de lotgevallen daarvan heb ik slechts sporadisch opmerkingen in het onderzochte materiaal gevonden.

2.6 SAMENVATTING

De wandeling door de geschiedenis van de onderwijswetgeving heeft ons nu gebracht bij 1 januari 1921, de dag waarop de L.O.W. 1920 in werking trad. Het is opvallend hoe door die geschiedenis heen de kern van de regeling van het schooltoezicht dezelfde is gebleven. Veel van wat de L.O.W. 1920 voor het rijks-schooltoezicht bepaalde werd uit de wet van 1878 overgenomen en deze wet bouwde op haar beurt voort op haar voorgangsters. Waar in de nieuwe wet sprake was van de bevordering van de bloei van het onderwijs, de stipte naleving van de verordeningen op het lager schoolwezen, de bevelsbevoegdheid van de minister met het toezicht belast over de leden van de inspectie enz. neem ik aan, dat het in de bedoeling van de wetgever lag om met de formules ook de traditie van het ambt over te nemen.

Welke betekenis heeft deze traditie? In 1960 schreef Pelosi:

"dat de verovering van de vrijheid van onderwijs in onze geschiedenis, zelfs na de pacificatie (vier van de zes onderwijswetten dateren in hun huidige vorm van na 1917) slechts een zeer gedeeltelijke overwinning betekende op het oude "Aufklärungs"-beginsel, dat onderwijs staatszaak is. Zeker, in een wezenlijk opzicht heeft de staat zich moeten terugtrekken, maar zij heeft sterke troeven in handen gehouden om het oude beginsel, zoal niet de jure, dan toch de facto in grote mate tot gelding te brengen. Een van deze troeven is het toezicht op het onderwijs. Veelal realiseert men zich dit onvoldoende in de kringen van het onderwijs en meent, dat de taak van de inspectie bestaat in het toezien op het onderhouden der wet. Evenwel had die inspecteur het bij het rechte eind (zij het met enige correctie) die zeide, dat niemand hem zou kunnen beletten, zich met de paedagogisch-didactische werkzaamheden van de (vrije) school te bemoeien en dat hij dit kon doen met de grondwet in de hand. Hij vergiste zich wat betreft de grondwet; daarvoor is haar wijze van uitdrukken nog te vaag en te algemeen. Maar wel zou elke inspecteur zich met alle organieke wetten achter zich kunnen opwerpen als de behartiger en bevorderaar van de paedagogisch-didactische belangen van het onderwijs, ook van het vrije onderwijs en niemand zou deze staatspaedagogiek op grond van welk wetsartikel ook maar, terug kunnen wijzen. De inspecteurs zijn krachtens hun wettelijke status veel meer dan 'inspecteur' alleen, zij zijn nog steeds op wettelijke basis de belichaming van de gedachte: onderwijs is staatszaak. Wij willen hierbij niet onderschatten de overweging dat de overheid bezorgd dient te zijn voor het peil van het (concrete) onderwijs, waaraan zij de gemeenschapsgelden besteedt. Wij hebben evenwel het sterke vermoeden dat hier een oude traditie gretig gebruik gemaakt heeft van een nieuwe situatie om zich nog zoveel mogelijk te continueren" 63).

Dit boeiende en belangrijke citaat vormt het besluit van Pelosi's analyse van alle in 1960 bestaande wettelijke regelingen van het rijksschooltoezicht. De regeling die toen voor het lager onderwijs gold was dezelfde als die van 1920. Is zijn conclusie juist, dat de inspecteur zich op grond van de L.O.W. 1920 zou hebben kunnen (moeten?) opwerpen als de behartiger van de pedagogisch-didactische belangen van het onderwijs, inclusief het bijzonder onderwijs, en dat hij wettelijk de belichaming was van de gedachte: 'onderwijs is staatszaak'? Ik meen van niet. Pelosi vat op bl. 160 van zijn boek de elementen van de taak van de inspectie samen en stelt terecht vast dat die taak heel wat meer blijkt te omvatten dan het toezien in de eigenlijke betekenis van dit woord, al merk ik op dat enkele van de elementen die Pelosi rekent tot "méér dan toezien" juist (mede) tot het eigenlijke toezien kunnen worden gerekend, zoals bv. inlichtingen geven. Het valt echter op, dat hij tot tweemaal toe, zowel in

de opsomming van de elementen van de taak van de inspectie als in het schema op bl. 161, een verkeerde interpretatie geeft van artikel 180. Hij onderscheidt daar namelijk als afzonderlijke elementen "bevorderen van de bloei van het onderwijs" en "mondeling en schriftelijk overleg tussen inspectie, gemeentebestuur en commissie". Er is echter sprake van één element, namelijk het bevorderen van de bloei van het onderwijs door overleg met Aan de inspectie werd niet zonder meer opgedragen de bloei van het onderwijs te bevorderen (omdat onderwijs staatstaak is) maar artikel 180 gaf ook aan op welke wijze dit bevorderen moest geschieden, namelijk door overleg (omdat onderwijs juist niet in zijn volle omvang staatstaak is). Het standpunt van de regering in 1820, namelijk dat de inspectie aan de onderwijzers geen onderwijskundige veranderingen mag opdringen, tenzij er een uitdrukkelijke wettelijke grondslag voor is, is sedertdien niet meer verlaten en werd in 1857 in de wet neergelegd in dezelfde woorden als in 1920 in artikel 180 van de wet werden gebezigd.

Ook de andere bepalingen laten zien dat er de jure geen sprake was van de inspectie als de behartiger van de pedagogisch-didactische belangen van het gehele onderwijs, ook al had de inspectie op dit terrein zeker een adviserende taak. Ik noem de bekostigingsvoorwaarden die het leerplan van de bijzondere school betreffen en de bevoegdheid van de Onderwijsraad (waarin voorstanders van het bijzonder onderwijs ruim waren vertegenwoordigd) om in hoogste aanleg over de wettigheid van zo'n leerplan een uitspraak te doen. De vraag of de facto de inspectie niet een veel machtiger dienst was dan uit de tekst van de wet zou blijken is uiteraard belangrijk. De neiging van schoolbesturen en onderwijzers om de inspecteur "te vriend te houden" omdat hij immers door het uitbrengen van advies aan gemeentebesturen een grote invloed kon uitoefenen op de beslissingen ten aanzien van bv. de eerste inrichting van een nieuwe school, kon (en kan) er toe leiden, dat zijn adviezen inzake pedagogisch-didactische vragen maar al te graag werden en worden opgevolgd. Dit doet echter niet af aan het feit, dat de wet aan het optreden van de inspecteur duidelijke grenzen stelt, grenzen die zo duidelijk zijn getrokken dat zij het standpunt, als zou hij de belichaming van de 18e eeuwse Staatsraison inzake onderwijs zijn, onhoudbaar maken. Wel liet en laat de wettelijke regeling van het rijksschooltoezicht zien, dat vanaf 1801 het onderwijs in zijn maatschappelijke functie steeds door de staat als een zaak van publiek belang werd gezien.

Over de praktijk van het rijksschooltoezicht in de jaren vóór 1920 weten wij helaas nog te weinig. Van Limbeek spreekt over "de onmacht van het rijksschooltoezicht" om het onderwijs te verbeteren, maar memoreert ook hoe uit liederen en anecdotes van die tijd het beeld oprijst van de inspecteur als de "eigenwijze, alleswetende, alomtegenwoordige, autoritaire, paternalistische gezagsdrager" (64). Veel onderzoek zal nog moeten worden verricht om te kunnen weten hoe inspecteurs hun taken en bevoegdheden uitvoerden. De wetgever van 1920 heeft zich daarover in ieder geval geen vragen gesteld en vrijwel zonder beraad de oude regels in de nieuwe wet overgebracht. Maar wat tot nu toe bekend is rechtvaardigt in genen dele te spreken van een wetspraktijk, die - al dan niet met overschrijding van de wettelijke grenzen - er op was gericht enigerlei vorm van staatspedagogiek aan het Nederlandse onderwijs op te leggen. Dat was te minder het geval naarmate de opleiding en de organisatie van de leerkrachten verbeterden.

Aantekeningen bij hoofdstuk II

1. Ph.J. Idenburg, Schets van het Nederlandse Schoolwezen, Groningen 1964, 26.
2. Van Hoorn, 87 e.v.
3. idem, 97-106.
4. idem, 112.
5. idem, 161 e.v.
6. idem, 211.
7. idem, 232.
8. idem, 239-251.
9. A.M. van der Giezen, De eerste fase van de schoolstrijd in Nederland (1795-1806), Assen 1937, 101 e.v.
10. Van Hoorn, 221-222.
11. idem, 217.
12. idem, 218.
13. idem, 217-218.
14. R. Reinsma, Scholen en schoolmeesters onder Willem I en II, 's-Gravenhage z.j., 27-40.
15. D. Langedijk, De geschiedenis van het protestants-christelijk onderwijs, Delft 1953, 16; C. Hentzen, De politieke geschiedenis van het lager onderwijs in Nederland. Eerste deel: De vestiging van het staatsmonopolie 1795-1813, 's-Hertogenbosch 1920, 194-195.
16. Van der Giezen, 169; Idenburg, 27 en 30-32.
17. Van Hoorn, 297.
18. Reinsma.
19. Van Hoorn, 308-309.
20. H.J. van Limbeek, Het rijksschooltoezicht in Nederland, doctoraal scriptie Nijmegen, niet gepubliceerd, 1971, 68 en 78. (De scriptie kan worden ingezien in de bibliotheek P.A.W. van de K.U. te Nijmegen, Erasmusplein 1, aldaar).
21. idem, 204.
22. Van Hoorn, 312 e.v.
23. P.Th.F.M. Boekholt, Het lager onderwijs in Gelderland 1795-1858, Zutphen 1978, 94.
24. Van Limbeek, 80 en 82.
25. Reinsma, 117-119.
25a. Handelingen van de Regering en de Staten-Generaal over de herziening der grondwet 1847-1848, 's-Gravenhage 1848, p. I 390-391 en III 489.
26. Langedijk, 114.
27. Van Hoorn, 347.
28. idem, 350.
29. J.J. Kreenen en J.H.G. Boissevain, De schoolwet opgehelderd door eene aantekening, Arnhem 1861, deel II, 163.
30. geciteerd bij van Limbeek, 32-35.
31. Van Hoorn, 351.
32. J.E. van Renesse, Het lager onderwijs in Nederland van 1857 tot 1889, Haarlem, 1892 12, 14 en 16-17.
33. Notulen van de jaarlijkse bijeenkomsten der inspecteurs van het lager onderwijs van 1858-1875, z.j. (aanwezig in de bibliotheek van het ministerie van onderwijs en wetenschappen, Nieuwe Uitleg 1, 's-Gravenhage).
34. R.W. Feikema, De totstandkoming van de schoolwet van Kappeyne. Bijdrage tot de kennis van de parlementaire geschiedenis van Nederland, Amsterdam 1929, 22-23.
35. idem, 27-39 en passim; Langedijk, 232-246.
36. Van Hoorn, 396.
37. idem, 398.
38. Feikema, 87.
39. Van Hoorn, 387-389.
40. Feikema, 103-104.

41. P.F. Hubrecht, De wet op het lager onderwijs en de daarbij behorende verordeningen van aantekeningen betreffende hare uitvoering voorzien, 's-Gravenhage 1888, 493.
42. Renesse, 265-266.
43. Feikema, 90-91.
44. Van Limbeek, 46.
45. Feikema, 40.
46. P.J. Oud, Honderd jaren, Een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940, bewerkt en voor de periode na 1940 aangevuld door J. Bosmans, Assen 1979, 142-143.
47. Van Hoorn, 494-502.
48. Oud, 183-186.
49. J.W. van Hulst e.a., Vernieuwingsstreven binnen het Nederlandse onderwijs in de periode 1900-1940, Groningen 1970, 67.
50. idem, 65.
51. C. Hentzen, De politieke geschiedenis van het lager onderwijs in Nederland. De financiële gelijkstelling 1913-1920, 's-Gravenhage 1925, 76 e.v.
52. idem, 196-197.
53. idem, 560.
54. Verslag van de staatscommissie voor het onderwijs ingesteld bij K.B. van 31 december 1913, no. 10, met tien bijlagen, 's-Gravenhage, 1916, 61.
55. HTK 1919-1920, Bijlage 86.5, 165.
56. Laban IB, 1062-1064.
57. idem, 1065.
58. idem, 1066.
59. idem, 1072-1073.
60. idem, 1082-1083.
61. HTK 1919-1920, Bijlage 86.5, 166.
62. idem, 165.
63. E. Pelosi, Vrij onderwijs. Maatschappelijke organen voor het onderwijs met name het vrije onderwijs, Tilburg 1960, 179.
64. Van Limbeek, 133.

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt van elk der wettelijke voorschriften, die object van onderzoek zijn, de voorgeschiedenis en de totstandkoming in 1920 beschreven. Daarbij wordt de systematiek van de wet zelf gevolgd: eerst komen de algemene bepalingen, vervolgens de regels voor het openbaar onderwijs en tenslotte de bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs aan de orde. De wettelijke voorschriften worden bovendien afzonderlijk behandeld. Dat heeft ongetwijfeld zijn bezwaren: in sommige artikelen wordt expliciet naar andere verwezen, maar ook los daarvan is een impliciete samenhang soms aanwezig. Voor de ordening van de stof bleek het echter praktischer van de afzonderlijke wetsartikelen uit te gaan. Een dergelijke opzet houdt rekening met de omstandigheid, dat de wetgever aanleiding heeft gezien - ook indien de in twee of meer wetsartikelen te regelen materie samenhang of overlap vertoonde - de regels toch over de afzonderlijke wetsartikelen te verdelen. Om de bezwaren die hieruit voor de lezer kunnen volgen, te ondervangen zal in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk worden gepoogd de voorschriften in hun onderlinge samenhang te plaatsen. Daarmee wordt dan tevens het startpunt voor de toepassing, namelijk de rechtsregeling zoals die op 1 januari 1921 gold, kort in beeld gebracht.

De meerderheid der wetsartikelen, die de inrichting van het gewoon lager onderwijs per 1 januari 1921 regelden, had een soms lange en bewogen voorgeschiedenis. Tijdens de parlementaire behandeling van de L.O.W. 1920 werd naar die voorgeschiedenis meerdere malen verwezen. Zij kan dan ook voor het goed verstaan van de normatieve betekenis van de wetsartikelen niet worden gemist. Die normatieve betekenis zal ik bovendien vaststellen aan de hand van de parlementaire behandeling, i.h.b. in de Tweede Kamer. Dit betekent dat het er mij om gaat de "bedoeling van de wetgever" op te sporen, en wel langs de twee wegen van een uiteraard beknopt gehouden rechtshistorisch en wetshistorisch onderzoek.

3.2 DE ALGEMENE BEPALINGEN

3.2.1 Artikel 2

- "1. Onder lager onderwijs begrijpt deze wet het onderwijs in:
- a. lezen;
 - b. schrijven;
 - c. rekenen;
 - d. Nederlandsche taal;
 - e. vaderlandsche geschiedenis;
 - f. aardrijkskunde;
 - g. kennis der natuur;
 - h. zingen;
 - i. teekenen;
 - j. lichamelijke oefening;
 - k. nuttige handwerken voor meisjes.
2. Aan lagere scholen kan bovendien onderwijs gegeven worden in:
- l. Fransche taal;
 - m. Duitsche taal;
 - n. Engelsche taal;
 - o. wiskunde;
 - p. handelskennis;
 - q. algemeene geschiedenis;
 - r. handenarbeid;
 - s. landbouwkunde;
 - t. tuinbouwkunde;
 - u. fraaie handwerken voor meisjes.
3. Onder vaderlandsche geschiedenis, vermeld in het eerste lid onder e, is mede begrepen de eenvoudigste kennis der gemeente-, provinciale en staatsinrichting van Nederland en onder kennis der natuur, vermeld onder g van genoemd lid, de eenvoudigste kennis der gezondheidsleer".

3.2.1.1 Geschiedenis tot 1920

De wortels van artikel 2 reiken tot het prille begin van onze nationale onderwijswetgeving. Reeds de wet van 1801 duidde, wat onder lager onderwijs diende te worden begrepen aan door een opsomming te geven van de in de lagere school te onderwijzen vakken. Het waren er toen drie: lezen, schrijven en de eerste beginselen van de rekenkunde. Het reglement van orde voor de openbare scholen binnen de Bataafse Republiek, dat nog in hetzelfde jaar werd afgekondigd, voegde daar een vierde aan toe, namelijk de gronden der Nederduitse taal 1). Deze vier keerden in de wetten van 1803 en 1806 terug, maar de laatste wet rekende tot het lager onderwijs bovendien nog het onderwijs in de Franse en andere hedendaagse of geleerde talen, de aardrijkskunde, de geschiedenis "en dergelijke", zij het dat deze nieuw toegevoegde vakken werden beschouwd als "hulpmiddelen voor kennis en beschaving". Het begrip lager onderwijs van deze wet, die tot 1857 van kracht bleef, was dus aanzienlijk ruimer dan dat van haar voorgangsters en bestreek mede een gebied dat later tot het middelbaar onderwijs zou worden gerekend. Slechts de universiteiten, de latijnse scholen en de gymnasia werden er niet toe gerekend 2). Het onderscheid in wat men kortweg hoofd- en hulpvakken zou kunnen noemen preludeerde op het onderscheid in verplichte en facultatieve vakken, dat de latere wetgeving zou kenmerken.

Onderscheidden de betreffende artikelen uit de wetten van 1801, 1803 en 1806 zich door opzet en taalgebruik aanmerkelijk van de thans geldende bepalingen, artikel 1 van de wet 1857 heeft duidelijk model gestaan voor zijn opvolgers van 1878 en 1920. Het begon met onderscheid te maken in gewoon en meer uitgebreid onderwijs en vervolgde dan:

"Het gewoon lager onderwijs omvat het onderwijs in:

- a. het lezen,
- b. het schrijven,
- c. het rekenen,
- d. de beginselen der vormleer,
- e. die der Nederlandsche taal,
- f. die der aardrijkskunde,
- g. die der geschiedenis,
- h. die der kennis van de natuur,
- i. het zingen".

Deze vakken waren verplicht voor openbare scholen, dat wil zeggen scholen opgericht en onderhouden door de gemeenten, de provincies en het Rijk. Waar behoefte aan uitbreiding bestond konden daaraan een, meer of alle vakken, die onder k tot en met p van artikel 1 verder nog waren vermeld en die tot het meer uitgebreid onderwijs werden gerekend, worden toegevoegd. Dit waren de beginselen van de kennis der levende talen, der wiskunde, der landbouwkunde, de gymnastiek, het tekenen en het handwerken voor meisjes. Het aantal vakken van het lager onderwijs werd dus door de wetgever van 1857 aanzienlijk uitgebreid. Het waren er nu negen. Aardrijkskunde en geschiedenis waren van hulpmiddel tot leervak gepromoveerd. Geheel nieuw waren de beginselen der vormleer en van de kennis der natuur en het zingen. Inspecteur Diephuis, schrijver van een commentaar op de wet 1857, beschouwde de vormleer, door Pestalozzi in zijn instituut te Yverdon geïntroduceerd, als een gepast middel om het oog der kinderen te oefenen, de verstandontwikkeling te bevorderen en hen te leren vormelijke voorstellingen met juistheid uit te drukken 3). Maar anderen twijfelden of hier van een afzonderlijk vak gesproken kon worden en Douma deelde mede: "Niemand weet eigenlijk, wat men er mee bedoelt" 4). Het vak zou geen blijvertje blijken te zijn.

Een andere wijziging van slechts tijdelijke aard was, dat de wetgever met betrekking tot een aantal vakken sprak van de "beginselen van", hetgeen een beperking van de omvang van het vak betekende 5). Die beperking was mede een middel om het onderscheid tussen lager en middelbaar onderwijs aan te duiden. De wetgever van 1878 zou deze beperking overnemen, maar in 1920 stapte men er weer vanaf.

In 1878 onderging de catalogus van verplichte vakken opnieuw enige uitbreiding, omdat nuttige handwerken voor meisjes daarin werd opgenomen. Geschiedenis werd opgedeeld in vaderlandse (verplicht, althans voor het openbaar onderwijs) en algemene (facultatief). Dit vak wisselde bovendien met aardrijkskunde van plaats. Na enige discussie werd besloten de beginselen der vormleer te handhaven, maar toen Mackay in 1889 zijn subsidiewet in de Tweede Kamer verdedigde, maakte een meerderheid van de gelegenheid gebruik om Pestalozzi's schepping uit de wet te verwijderen. Daarentegen doen dan de vrije en orde-oefeningen der gymnastiek en de eerste oefeningen van het handtekenen hun intrede. Tot het reguliere lager onderwijs werden nu elf vakken gerekend, namelijk lezen, schrijven, rekenen, beginselen der Nederlandse taal, der vaderlandse geschiedenis, der aardrijkskunde en van de kennis der natuur, het zingen, de eerste oefeningen van het handtekenen, de vrije en orde-oefeningen der gymnastiek en de nuttige handwerken voor meisjes. Behalve deze vakken konden aan lagere scholen nog andere vakken worden gegeven, zoals de beginselen der moderne talen en van de wiskunde, maar anders dan de wet van 1857 deed, vatte de wet van 1878 deze niet meer samen onder het begrip uitgebreid lager onderwijs. De wetgever van 1920 zou deze lijn door-trekken. Ook dan zal artikel 2 in lid 1 een opsomming geven van de vakken die tot het lager onderwijs behoren en in lid 2 van de vakken die er toe kunnen behoren. Het onderscheid in soorten lager onderwijs (naast het gewoon lager onderwijs wordt dan onder meer opnieuw het uitgebreid lager onderwijs onderscheiden) keert dan wel in een afzonderlijk artikel 3, lid 1, terug.

De laatste wijziging van artikel 2 van de wet van 1878 vond plaats in 1916. Zij vraagt hier even bijzondere aandacht. De achtereenvolgende wetten hadden het begrip lager onderwijs bepaald door een opsomming van vakken. Niet werd aangegeven wat onder die vakken nu eigenlijk was te verstaan. Het reglement van orde voor de openbare scholen van 1801 duidde in artikel 20 summier aan wat in de achtereenvolgende drie klassen, waarin de school moest worden verdeeld, aan leerstof voor de hoofdvakken lezen, schrijven, rekenen en de gronden der Nederduitse taal moest worden aangeboden 6). Via de verplichte boekenlijst had de wetgeving van 1806 eveneens invloed op de inhoud van de diverse vakken 7). Vanaf 1848 gold op dit punt voor de bijzondere scholen volledige vrijheid, maar ook ten aanzien van de openbare scholen stelde de wetgever zich meer terughoudend op, wanneer het er om ging de inhoud van lager onderwijs verder te bepalen dan door de opsomming van vakken. De wetgevers van 1857 en 1878 hebben dan ook niet bepaald wat onder de verschillende leervakken moest worden begrepen, welke leerstof er toe kon of moest worden gerekend en op welk niveau deze leerstof moest worden behandeld, zij het dat de wetten van 1857 en 1878 door de aanduiding "beginselen van" ten aanzien van enkele vakken een beperking oplegden. Diephuis schrijft hierover:

"Art. 1 behelst alleen eene aanwijzing van de onderscheidene vakken van lager onderwijs. Van den kant der Tweede Kamer is daarbij het verlangen te kennen gegeven, dat van Regeringswege meer uitgewerkte programma's zouden worden gegeven, waarin nader wordt aangeduid, wat men met opzigt tot elk vak op de lagere school, (bedoeld is hier de openbare lagere school, G) wil doen onderwijzen, en de Regeering betoonde zich daar niet afkeerig van. Intusschen is daaraan tot nog toe niet alleen geen gevolg gegeven, maar ook geen uitzigt geopend; en zeker zou ook de moeilijkheid der taak minder twijfelachtig zijn dan de doelmatigheid der zaak zelve en hare heilzame gevolgen" 8).

Dergelijke programma's als in 1857 werden toegezegd zijn er inderdaad niet gekomen. Bij de behandeling van de L. O. W. 1920 in de Tweede Kamer, wanneer opnieuw daartoe aandrang wordt uitgeoefend, zal minister de Visser weigeren een "pedagogiek van de regeringstafel" te ontvouwen 9). Interessant is, dat zowel Diephuis 10) als Kreenen en Boissevain 11) trachtten toch tot een nadere inhoudsbepaling van de vakken te komen langs de weg van de wettelijke eisen, gesteld aan de kandidaten voor het diploma van (hulp)onderwijzer. Vooral Kreenen en Boissevain doen dit nadrukkelijk door de betekenis van ieder vak van artikel 1 toe te lichten aan de hand der examenreglementen. Men moet toegeven, dat hieruit voor de leerstof van het lager onderwijs en het niveau, waarop deze naar de mening der regering moet worden aangeboden, een en ander kan worden afgeleid, maar het gaat mijns inziens te ver de wettelijke bepalingen inzake de acten (ik denk aan artikel 44 van de wet van 1857) en de besluiten van de kroon inzake de eindexamens voor onderwijzers, als een de lagere scholen verplichtende nadere invulling van de wettelijke vakken te hanteren. De distantie, die de achtereenvolgende regeringen, ondanks de aandrang uit de Kamer in 1857 en 1920 uitgeoefend, steeds hebben betracht, geeft een duidelijke aanwijzing dat dit niet zonder meer kan.

Het optreden van een schoolopziener te Amsterdam leidde er in 1916 toe, dat de formele wetgever toch in een opzicht besloot de inhoud van een vak nader vast te stellen. Tot dan toe had niemand er aan getwijfeld, dat onder vaderlandse geschiedenis mede begrepen kon worden de eenvoudigste kennis van de inrichting van staat, provincie en gemeente. Bij de controle van leerplannen maakte de schoolopziener echter tegen deze algemeen aanvaarde praktijk bezwaar. Dit werd aanleiding om aan artikel 2 een derde lid toe te voegen waarin de bestaande praktijk werd bevestigd. Dit derde lid zou in 1920 nog enige uitbreiding ondergaan (zie lid 3 van artikel 2).

De ontwikkelingen vanaf 1801 vertoonden in meer dan een opzicht een vaste lijn. Lager onderwijs werd steeds als een geheel van vakken gedefinieerd. Daarbinnen viel een onderscheid op te merken tussen vakken, die tot het lager onderwijs behoorden en die, welke er toe konden behoren. Ook was er sprake van een voortdurende uitbreiding van de vakkenlijst. Slechts enkele malen verdween een vak (de "geleerde" talen van 1806 en de vormleer van 1857 en 1878). Vanaf de wet van 1857 maakte de wetgever er voor om door nadere aanduidingen van de inhoud der vakken en van het niveau, waarop zij gegeven zouden moeten worden, het begrip lager onderwijs meer en detail in te vullen. Toen dit kort voor 1920 toch met betrekking tot het vak geschiedenis gebeurde, was dit slechts een zeer bescheiden afwijking van een tot dan gevolgde gedragslijn. Ik merkte reeds op, dat de vaststelling van de eisen voor het verkrijgen van de onderwijzersbevoegdheid, de overheid een indirecte greep op de invulling der leervakken en de daarbij aan te bieden leerstof gaf. Ongetwijfeld heeft zij ook langs de weg van het rijks-schooltoezicht op de vakinhouden invloed uitgeoefend. Behalve de overheid waren echter ook de onderwijskundige literatuur en de uitgeverijen van leerboekjes van betekenis. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen wie of wat hier beslissend is geweest. In ieder geval kan men concluderen, dat vanaf 1857 de wetgever iedere zweem van staatspedagogiek angstvallig heeft vermeden. Het begrip lager onderwijs, door een vakkencatalogus aangegeven, had op de eerste plaats als functie het onderwerp van de wettelijke regeling aan te wijzen. Op die wijze werd duidelijk op wat en wie de wet van toepassing was. De hier niet behandelde ontwikkeling van het middelbaar onderwijs droeg er eveneens toe bij om lager onderwijs wettelijk af te grenzen. Daarnaast weerspiegelt zich in de opeenvolgende vakkenreeksen van onze onderwijswetgeving ongetwijfeld ook de veranderende opvatting van de wetgever over de vraag, wat voor alle kinderen van het volk de basiskennis en basisvaardigheden zijn, nodig om later als volwaardig lid der maatschappij te kunnen functioneren. De totstandkoming der wetten laat op dit punt geen twijfel 12). Maar de neerslag van de opvattingen van de wetgever was

en is nog weinig meer dan een opsomming van vakgebieden, met slechts op een enkel punt een aanduiding van wat in elk geval daartoe moet worden gerekend.

3.2.1.2 De wet van 1920

De wijze waarop de regering in het wetsontwerp lager onderwijs omschreef, sloot aan bij de traditie, die hiervoor werd geschetst en ondervond van de zijde van de Staten-Generaal geen bestrijding. Alternatieve omschrijvingen werden niet ter discussie gesteld. Tot de algemene verlangens, die met betrekking tot de noodzakelijk geachte hervorming van het lager onderwijs naarvoren werden gebracht, behoorde niet de wens om lager onderwijs op andere wijze te bepalen dan door de gebruikelijke opsomming van vakken. De gewijzigde rangorde der vakken in vergelijking met de wet van 1878 behoefde naar de mening van de minister geen toelichting. Deze betrof bovendien alleen maar de vakken van lid 2 (die waarin onderwijs kon worden gegeven). De kamer ging er zonder gedachtenwisseling mee accoord. In de Memorie van Antwoord relativeerde de minister het onderscheid in vakken met de opmerking, dat "verreweg de meeste onderwerpen", die de wiskunde (facultatief, en in de eerste zes leerjaren niet toegestaan) raken, bij rekenen onder kunnen worden gebracht 12a). De wijziging van vrije- en orde-oefeningen der gymnastiek in lichamelijke oefening, bedoeld om mogelijke eenzijdige opvattingen uit te sluiten, ontmoette geen bestrijding.

Anders was dat met het voorstel van de regering om handenarbeid verplicht te stellen. In de Memorie van Toelichting had de Visser er op gewezen, dat het verplicht stellen van dit vak de ontwikkeling voortzette, die in 1878 met het opnemen in de wet van nuttige handwerken was begonnen. Het paste in het streven om aan alle lager onderwijs een meer op de behoeften van de praktijk lettende en meer alzijdige ontwikkeling te geven. De minister ging in zijn krachtig pleidooi voor handenarbeid zover, dat hij enige hoofdlijnen van een leerplan voor dit vak ontvouwde. Ook wees hij op de pedagogische waarde ervan, onder meer voor de bestrijding van tuchteloosheid en vernielzucht 13).

Het Voorlopig Verslag voorspelde niet veel goeds voor de minister, die vergeefs probeerde de ernstige bezwaren bij een groot deel van de Kamer weg te nemen. Bij het begin van de openbare behandeling zag hij zich geconfronteerd met twee amendementen, die bedoelden handenarbeid naar lid 2, dus naar de vakken die gegeven konden worden, over te brengen. Voor- en tegenstanders beriepen zich op onderwijskundige autoriteiten. Nadat Ossendorp zijn amendement had ingetrokken werd dat van Bulten met ruime meerderheid (32-25) aangenomen. Handenarbeid werd langs deze weg onder de letter r bij de facultatieve vakken gevoegd. De minister had, voorziende dat hij de strijd ging verliezen, tijdens het debat over artikel 2 ("om te redden wat er te redden valt") een wijziging voorgesteld van artikel 3, lid 2, waardoor de mogelijkheid zou worden geschapen om in de eerste zes leerjaren van het gewoon lager onderwijs handenarbeid aan het leerplan toe te voegen. Dit voorstel, dat op een flinke steun kon rekenen, komt in de volgende paragraaf aan de orde.

Een ingetrokken amendement-Ketelaar verdient op deze plaats nog even de aandacht. De tegenstand tegen de minister betekende geenszins dat de kamerleden de waarde van handenarbeid niet erkenden. Om dit in de wet uit te drukken wilde Ketelaar - na de verwijdering van handenarbeid uit lid 1 - in een vierde lid van artikel 2 doen opnemen, dat bij het onderwijs in de verplichte vakken, die daartoe geschikt zijn, het beginsel van handenarbeid mocht worden toegepast. Handenarbeid dus als methode, bv. bij het vak aardrijkskunde. In de oudste onderwijswetgeving kwamen veel methodische, didactische en ook pedagogische en hygiënische bepalingen voor 14), maar vanaf 1857 verdwenen deze, met als belang-

rijke uitzondering de verdeling der school in klassen. Aannemen van het amendement-Ketelaar zou een (bescheiden) terugkeer naar het oude stelsel hebben betekend. De gedachte, in het amendement besloten, vond geen verzet maar Ketelaar trok het toch terug om een zuiverder stemming over het al dan niet verplichte karakter van de handenarbeid (amendement-Bulten) mogelijk te maken. Hoewel het gebruik van handenarbeid als methode dus niet wettelijk werd vastgelegd meen ik dit, op grond van het verhandelde over het ingetrokken amendement-Ketelaar, te mogen beschouwen als liggende binnen de bedoelingen van de wetgever.

Ik voeg hieraan toe, dat ik in de jaarverslagen, noch in het archief van het ministerie beschouwingen van (hoofd)inspecteurs over handenarbeid als methode heb gevonden.

De suggestie van enige kamerleden om handtekenen te vervangen door tekenen, met het oog op de aansluiting bij de praktijk, werd door de minister overgenomen. Het kon nu niet meer voorkomen, dat een schoolopziener een onderwijzer, die bij het geven van onderwijs in handtekenen een lineaal gebruikte, een reprimande zou geven. Een amendement-Otto om tekenen uit de vakkenlijst van lid 1 te verwijderen (niet iedere onderwijzer en iedere leerling heeft er aanleg voor, daar valt nu eenmaal toch niets aan te doen, was de mening van dit kamerlid) werd daarentegen verworpen.

Een meerderheid van de commissie van rapporteurs stelde voor om lid 3 te schrappen. Naar aanleiding daarvan ontspon zich een discussie over de vraag of en in hoeverre de wetgever de inhoud van de leerstof nader moest omschrijven. Het derde lid stamde, zoals wij hierboven reeds zagen, uit de wijzigingswet van 1916. Bulten had voorgesteld om op die weg voort te gaan en aan lid 3 toe te voegen, dat onder kennis der natuur de eenvoudigste kennis der gezondheidsleer zou zijn begrepen. Gaan we daarop in, aldus de commissie van rapporteurs, dan ontstaat het gevaar, dat bij de eerste de beste twijfel over Nederlands, aardrijkskunde, geschiedenis enz. twist ontstaat of een bepaald onderdeel wel onder deze vakken valt. Om het gevaar dat hier schuilt te ontlopen zou het beter zijn lid 3 helemaal te laten vervallen. Albarda deelde mee, dat er schoolopzieners waren, die bezwaren hadden gemaakt tegen gezondheidsleer in het leerplan. Hij wilde het risico van dergelijke vreemde opvattingen niet lopen, verzette zich daarom tegen het amendement van de commissie en steunde Bulten. Van Wijnbergen wees op het voorstel van de Onderwijsraad om nadere omschrijvingen van vakken in de wet te laten vervallen en in de plaats daarvan van regeringswege een toelichting samen te stellen, in de geest van de Oostenrijkse "Erläuterungen", waarin de omvang van de leervakken nader werd omschreven, een soortgelijk voorstel dus als reeds in 1857 was gedaan. Deze toelichting zou echter als aanwijzing, niet als bindende bepaling moeten worden opgevat. Een voorstel van van de Bilt om een nieuw vak "eenvoudigste beginselen der gezondheidsleer" in te voeren stuitte bij de minister op onoverkomelijke bezwaren. Bovendien zou dat een novum betekenen, want bij geen der overige vakken was van "beginselen" sprake. De vrees van Albarda deelde hij niet. Het gaat hier immers om een leerplankwestie en dan kan de minister een te beperkte uitleg van kennis der natuur door een schoolopziener steeds corrigeren *. Een officiële pedagogiek van de regeringstafel wenste de minister niet te geven: "dat is altijd min of meer gevaarlijk". Hij verwierp ook het voorstel van de Onderwijsraad, omdat het de vrijheid van de onderwijzers en de gemeente- en schoolbesturen aantastte. Gehoord de debatten zou hij zich als minister in deze zaak zeer vrijgevig opstellen. Bulten noch de commissie van rapporteurs trokken echter hun amendement in. Dat van Bulten werd met ruime meerderheid (34-21) aangenomen, dat van de commissie met één stem meer verworpen. Het gewijzigde artikel 2 werd vervolgens zonder hoofdelijke stemming aangenomen. Hoewel door het aanvaarden van het

*) Dit is slechts juist voor wat betreft het openbaar onderwijs.

amendement-Bulten een tweede beperkte invulling van een der vakken in de wet was opgenomen, laat mijns inziens de parlementaire discussie opnieuw de distantie zien, die de wetgever en de regering met betrekking tot de inhoud der vakken innamen. Daarbij ging het niet alleen om een ontzien van de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs, maar speelde het beginsel dat de overheid (tenzij dit onvermijdelijk is) geen uitspraken moet doen over pedagogiek en didactiek mede een rol. Een toelichting op de vakken, louter als advies bedoeld, vond, hoewel door de Onderwijsraad voorgesteld, geen steun. De minister wilde de vrijheid van de gemeente- en schoolbesturen, zelfs door een in formele zin vrijblijvende aanwijzing, niet beperken. Dat via de in artikel 25 vereiste instemming van de inspecteur met het leerplan van openbare scholen, de centrale overheid toch rechtstreeks bij de invulling der vakken betrokken werd, is hiermee niet in strijd. In geval van een conflict tussen burgemeester en wethouders en de inspecteur over de vaststelling of wijziging van het leerplan besliste wel de minister, maar de opmerkingen van de Visser lieten zien, dat deze bevoegdheid zou worden gebruikt om bv. te enge wetsuitleg te voorkomen. Ook de gemeentebesturen wilde hij zoveel mogelijk vrij laten.

Voorgeschiedenis en totstandkoming van artikel 2 brengen mij er toe het op de eerste plaats op te vatten als een bepaling van het onderwerp der wettelijke regeling. Die bepaling geschiedde in 1920 op traditionele wijze, namelijk door opsomming van vakken of leergebieden. In onderwijskundige literatuur is daarop veel kritiek uitgeoefend, ook reeds vóór 1920. De kern van die kritiek vinden wij in de uitspraak van Jan Ligthart: "Het leven is een eenheid, die eenheid moet in het onderwijs terug te vinden zijn." Daarom geen opsplitsing van het onderwijs in vakken, maar concentratie van vakken, totaliteitsonderwijs 15). In 1938 heeft Waterink artikel 2 "een monument van het rationalisme" genoemd. Dat daarin de invloed merkbaar is van een rationalistisch getinte pedagogiek (Waterink wijst met name op het Herbartianisme) kan men geredelijk toegeven. Toch mag men uit artikel 2 mijns inziens niet de conclusie trekken, dat de wetgever de mening was toegedaan, dat de in de lagere school aan te bieden leerstof in strikt van elkaar te onderscheiden compartimenten kon én moest worden ondergebracht. Men leest dan in artikel 2 meer dan er in zit. Al onder de wet van 1857 was het niet noodzakelijk om alle vakken afzonderlijk te behandelen; men kon het onderwijs in het ene vak met dat in het andere verbinden 16). De debatten in de Tweede Kamer in 1920 over artikel 2 roepen zeker niet het beeld op van een wetgever, die heel precies wist wat onder het ene vak en wat onder het andere kon of moest worden gebracht, veeleer dat van een wetgever, die zich - zonder daar veel op gereflecteerd te hebben - aansloot bij een traditie, die in grote delen van het onderwijs was aanvaard en die langs de weg van artikel 2 poogde aan te geven wát in de wet zou worden geregeld. Artikel 2 liet ruimte voor velerlei praktijk. De moeilijkheden lagen mijns inziens veeleer in de artikelen 25 en 89, die onder meer eisten dat de leerplannen het aantal uren zouden aanwijzen, dat zou worden besteed aan elk vak afzonderlijk. Onderbrengen van de leerstof bij de onderscheidene vakken was dus een vereiste. Pas in 1948 zou hierop een correctie worden toegepast door de uitdrukkelijke bepaling, dat de vakken ook in combinatie met elkaar konden worden gegeven.

3.2.2 Artikel 3, lid 2

"Het gewoon lager onderwijs, voor zoover het geheel of gedeeltelijk uit de openbare kassen wordt bekostigd, wordt gegeven in scholen met tenminste zeven achtereenvolgende leerjaren. Het leerplan omvat voor de eerste zes leerjaren de vakken, in artikel 2 vermeld onder a tot en met k. Daaraan kan het vak, in dat artikel vermeld onder r, en kunnen voor het hogere leerjaar of de hogere leerjaren bovendien een of meer der andere vakken,

in dat artikel vermeld onder 1 tot en met u, worden toegevoegd. Daar waar Wij de gelegenheid om aansluitend lager onderwijs te ontvangen in voldoende mate op andere wijze verzekerd achten, of waar bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven, kunnen Wij vergunning verleenen, dat het onderwijs aan eene of meer bepaalde scholen minder dan zeven achtereenvolgende leerjaren omvat".

3.2.2.1 Geschiedenis tot 1920

De wetten van 1857 en 1878 kenden geen algemene bepaling, die met artikel 3, lid 2, vergelijkbaar was. Wel bepaalde artikel 16 van de wet van 1857, dat het onderwijs aan de openbare scholen tenminste de vakken moest omvatten, vermeld onder a-i van artikel 2. Eenzelfde voorschrift bevatte artikel 16 van de wet van 1878. In titel III van deze wet ("Van het bijzonder onderwijs") werd eerst in 1889, in een nieuw artikel 54 bis, een subsidievoorwaarde voor de bijzondere scholen van ongeveer dezelfde strekking opgenomen. Beide artikelen, de regel voor het openbaar en de subsidievoorwaarde voor het bijzonder onderwijs, werden in 1920 samengevoegd in artikel 3, lid 2, onder titel I "Algemene bepalingen".

De wet van 1857 kende reeds het begrip gewoon lager onderwijs (artikel 1). Het g.l.o. omvatte toen de vakken a-i, die door artikel 16 voor de openbare scholen verplicht werden gesteld. Voor de bijzondere scholen was er geen enkele beperking in de vakkenkeuze 17), evenmin in de wet van 1878, althans zoals die oorspronkelijk luidde 18). Deze wet liet overigens het begrip gewoon lager onderwijs weer vallen. De subsidiewet van 1889 bracht een belangrijke verandering, door onder de voorwaarden, waaronder de gedeeltelijke bekostiging uit de openbare kas van bijzondere scholen zou plaats vinden, op te nemen, dat het onderwijs op deze scholen de vakken moest omvatten in artikel 2 onder a-j vermeld, en bovendien k (handwerken), tenzij wat het laatste vak betreft, zou blijken, dat de schoolgaande kinderen daarin elders voldoende onderwijs zouden ontvangen 19). De regering had aanvankelijk voorgesteld, dat handwerken niet gegeven zou behoeven te worden indien zou blijken, dat de schoolgaande kinderen elders genoegzame gelegenheid zouden hebben om daarin voldoende onderwijs te ontvangen. Het "ontvangen van gelegenheid" vond de meerderheid der Tweede Kamer echter een onvoldoende waarborg, dat dit vak, dat per slot van rekening onder de vakken van het g.l.o. in artikel 2 was opgenomen, voldoende tot zijn recht zou komen. Het feitelijke ontvangen van het onderwijs in handwerken zou de toetssteen moeten zijn 20).

De hier besproken bekostigingsvoorwaarde was met een drietal andere opgenomen in een nieuw in te voegen artikel 54 bis. Deze overige drie waren: het onderbestuur van een rechtspersoonlijkheid staan van de school, een aantal van ten minste 18 uren onderwijs per week (waarvan ten hoogste twee aan handwerken mochten worden besteed) en een aantal onderwijzers, dat aan de eisen voor het openbaar onderwijs zou moeten voldoen. De aanhef van artikel 54 bis luidde:

"Door het Rijk wordt over elk dienstjaar aan de besturen der bijzondere lagere scholen eene bijdrage verleend volgens denzelfden maatstaf als bij art. 45 sub lo aan de gemeente ten behoeve der openbare lagere school wordt toegekend, mits:..."

waarna de vier subsidievoorwaarden volgden. Van liberale zijde werd getracht het woord "mits" te vervangen door "mits blijk dat". Bovendien wilden zij de eis stellen, dat in de vakken a-j, evenals met k werd voorgesteld, "voldoende" onderwijs zou worden gegeven. Daartegen opponeerden de confessionelen fel, omdat dan de bewijslast, dat voldoende onderwijs werd gegeven, op de schouders van

de schoolbesturen werd gelegd Een dergelijk bewijs was in hun ogen eigenlijk niet te leveren De Savornin Lohman meende, dat kon worden volstaan met het vermelden van de vakken op de rooster en het opzenden van de rooster naar het schooltoezicht, dat desgewenst controle kon uitoefenen Ook minister Mackay wees het liberale amendement af De liberalen van hun kant meenden, dat een meer dan oppervlakkig onderzoek nodig was en dat niet alleen op uiterlijke tekenen als een rooster moest worden gelet, maar hun pleidooien waren vergeefs Het betreffende amendement haalde het niet Uit deze woordenwisseling en uit de afloop ervan kan men concluderen, dat de ingezonden lesrooster in het algemeen voldoende bewijs was, dat aan de voorwaarde van artikel 54 bis met betrekking tot de te geven vakken was voldaan en dat het aan het schooltoezicht was om te bewijzen, dat rooster en werkelijkheid niet klopten 21)

Een poging van de Savornin Lohman om ook voor het openbaar onderwijs een soortgelijke uitzonderingspositie voor het vak handwerken te creëren als voor het bijzonder onderwijs later zou geschieden, mislukte, zoals boven reeds werd medegedeeld De argumenten die zich tegen Lohman's voorstel richtten waren enerzijds, dat de positie van het voor het openbaar onderwijs reeds 10 jaar verplichte vak handwerken onzeker zou worden, anderzijds dat protestantse kinderen gedwongen zouden kunnen worden om door kloosterzusters beheerde bewaarscholen, waar veel handwerkonderwijs werd gegeven, te bezoeken 22) Afgezien van dit laatste punt waren de verplicht te geven vakken op de openbare, en uit de openbare kas bekostigde bijzondere, scholen vanaf 1889 dezelfde In 1920 zou deze ontwikkeling zonder grote problemen worden afgerond door de in scholen voor g.l.o. verplicht te geven vakken in een der algemene bepalingen onder te brengen

Een tweede belangrijke verandering in de wet van 1878, die hier nog genoemd moet worden, was, dat kort voor de totstandkoming van de wet van 1920, nl in 1916, het begrip gewoon lager onderwijs uit de wet van 1857, in de onderwijswetgeving terugkeerde De L O W 1920 sloot, zoals wij nog zullen zien, hierop aan.

Het ontwerp voor een nieuwe onderwijswet, dat in 1919 bij de Tweede Kamer werd ingediend, onderscheidde in lid 1 van artikel 3 het gewoon lager onderwijs, het uitgebreid lager onderwijs en het buitengewoon lager onderwijs. Daaraan zou tijdens de parlementaire behandeling nog het vervolgonderwijs worden toegevoegd. Het voorgestelde lid 2 luidde:

"Het gewoon lager onderwijs wordt gegeven in scholen met ten minste zeven achtereenvolgende leerjaren, welker leerplan omvat de vakken, in artikel 2 vermeld onder a tot en met l. Op grond van bijzondere omstandigheden kan echter door Ons vergunning worden verleend, dat het onderwijs aan eene bepaalde school slechts zes achtereenvolgende leerjaren omvat".

In de Memorie van Toelichting noemde minister de Visser de invoering van de zevenjarige leertijd absoluut noodzakelijk om alle kinderen het onmisbare elementaire onderwijs te doen genieten. Het voorstel mocht niet zo worden verstaan, dat de kinderen gedwongen werden zeven jaar de gewone lagere scholen te volgen. Overgang naar gymnasium, h.b.s., vak- of u.l.o.-school na het zesde leerjaar bleef mogelijk. Een gevolg daarvan was, dat de zevende klassen minder bevolkt zouden zijn dan de lagere. Samenvoeging ervan aan een of enkele scholen was daarom toegestaan. De minister wees er verder nog op, dat de overgangsregel van artikel 191 (193 van de wet) de scholen vijf jaren de gelegenheid gaf zich aan de nieuwe regel aan te passen. Duidelijker dan in de wet van 1878 wilde de regering in de nieuwe wet doen uitkomen, dat uitsluitend de vakken a-k en het vak r in de eerste zes leerjaren mochten worden gegeven 22a).

Op het voorgestelde artikel 3 werden veel amendementen ingediend. De minister nam al spoedig een amendement-Bulten over om achter "Het gewoon lager onderwijs" in te voegen "voor zover het geheel of gedeeltelijk uit de openbare kassen wordt bekostigd". De kamer had met de hieruit volgende grotere vrijheid van de (weinig) niet bekostigde bijzondere scholen geen moeite. De eerder met betrekking tot artikel 2 gevallen beslissing inzake de handenarbeid, leidde er toe dat de letter l aan het slot van de eerste volzin werd vervangen door de letter k.

Wat betreft de cursusduur van zeven jaar mocht de minister op voldoende steun rekenen. Ossendorp wilde een achtjarige leertijd, maar de Visser hield de kamer voor, dat de invoering van het zevende leerjaar al genoeg moeilijkheden én kosten zou opleveren. Hij won het pleit gemakkelijk, maar noch hij, noch de kamer zullen hebben voorzien hoe groot in werkelijkheid de moeilijkheden rondom het zevende leerjaar zouden worden!

Meer tegenstand kreeg de minister bij zijn plan om het onderwijs in scholen voor g.l.o. tot de vakken a tot en met l (later k) te beperken. Hier kwam de kwestie van het Frans scherp naar voren. De minister betoogde, dat hij zich geenszins tegen de standenschool richtte en dat hij al evenmin uit was op een nivellering van het peil van het onderwijs. Wat hij wilde was de standenschool een privilege ontnemen, dat deze school had ten koste van de algemene volksschool, waarvan de methode z.i. al te zeer werd beïnvloed door de methoden van het voortgezet onderwijs, dat slechts door enkele leerlingen werd gevolgd. Zodra men een vreemde taal gaat invoeren, komt bij Nederlandse taal de behoefte aan méér grammaticale kennis voor de dag dan voor kinderen van de volksschool nodig is.

"Men moet de woordsoorten en de zinsdelen leren onderkennen en de naamvallen aanwijzen, men laat de kinderen uit den treure het verschil leeren tusschen lijdende, medewerkende, persoonlijke voorwerpen, ja, zelfs krijgen zij de oorzakelijke voorwerpen er nog bij!"

Zijn streven was er op gericht de volksschool zichzelf te laten zijn. Geen bezwaar had hij echter tegen een amendement van Ossendorp, dat het onderwijs in de eerste zes leerjaren tot de vakken a tot en met k wilde beperken en in het zevende en hogere leerjaren desgewenst de overige vakken van artikel 2 wilde laten geven. Hij nam dit in zijn ontwerp over en de meerderheid volgde hem daarin (23). Voor het zover was ontstond over de juiste betekenis van een in die zin gewijzigd tweede lid een moeizame discussie. De minister stelde aanvankelijk voor na de eerste volzin te lezen:

"Het leerplan omvat voor de eerste zes leerjaren, voorzover betreft de vakken in artikel 2 vermeld, die onder a tot en met k"

Dit voorstel was ingegeven door de bij enkele kamerleden gerezen twijfel of in het gewoon lager onderwijs wel godsdienstonderwijs mocht worden gegeven. De minister deelde deze twijfel niet, maar wilde haar graag wegnemen. De gekozen formule vergrootte de verwarring echter, omdat zij er toe leidde, dat dan alles wat niet in artikel 2 werd genoemd, in leerplan en lesrooster zou kunnen worden opgenomen. Genoemd werden Fries, stenografie, warenkennis, type-writen en ... Grieks. De minister trok daarom zijn voorstel (tegen de zin van sommige kamerleden) ijlings weer in. Terecht had hij gesteld, dat artikel 22 van zijn ontwerp (dat het godsdienstonderwijs op de openbare scholen betrof) iedere twijfel uitsloot voor wat betreft het godsdienstonderwijs op de openbare scholen. Ten aanzien van het uit de openbare kas bekostigde bijzonder onderwijs, werd later, bij de behandeling van artikel 89, alsnog uitdrukkelijk bepaald, dat het bijzonder onderwijs vrij was aan de vakken a tot en met k godsdienstonderwijs toe te voegen. De nederlaag van de minister inzake het verplichte karakter van handenarbeid werd enigszins verzoet, omdat de mogelijkheid werd geopend om dit vak in de eerste zes leerjaren facultatief te doen geven. Voor wat de overige vakken betreft (en dan met name Frans) vond men elkaar in een facultatief stellen voor het zevende en de hogere leerjaren. De meerderheid van de kamer sloot zich bij het standpunt van van Beresteijn aan, dat een debat op 4 december 1918 duidelijk had gemaakt, dat Frans als toelatingseis voor de h.b.s. was losgelaten en dat de Hoger-onderwijswet al evenmin deze eis voor het gymnasium stelde. Wie één jaar Frans te weinig vindt, aldus minister de Visser, kan zich verder oefenen in het achtste leerjaar, het vervolgonderwijs, het herhalingsonderwijs en lessen buiten de schooluren (24). Deze laatste lessen zouden er inderdaad komen en de besluiten van de wetgever goedgekeurd frustreeren.

Een wijziging van de laatste volzin van lid 2 wilde duidelijker dan het voorstel van de minister deed, de mogelijkheid open houden om het zevende en de hogere leerjaren in aparte scholen onder te brengen. De vergunning van de Kroon, dat een school slechts zes achtereenvolgende leerjaren zou mogen omvatten, werd daarom niet alleen, zoals in het ontwerp, verleend "op grond van bijzondere omstandigheden", maar ook "daar waar Wij de gelegenheid tot het ontvangen van aansluitend lager onderwijs op andere wijze voldoende verzekerd achten ...". Het oprichten van "kopscholen" voor het zevende en de hogere leerjaren was daarmee wettelijk veilig gesteld.

Vergelijking van wetsontwerp en wet laat zien, dat de parlementaire behandeling nogal wat wijzigingen had gebracht. Vast stond wel, dat de kamer de regering volgde in haar poging om andere vakken dan a-k en r van de eerste zes leerjaren uit te sluiten, met uitzondering van godsdienstonderwijs op de bijzondere scholen. De cursusduur van zeven jaar was ook gehandhaafd, maar doordat nu onderscheid werd gemaakt tussen de verplichte vakken van de eerste zes leerjaren, waaraan - behalve handenarbeid en godsdienstonderwijs op de bijzondere scholen - niets mocht worden toegevoegd, en het zevende leerjaar, dat bovendien de andere vakken van artikel 2 kon omvatten, was die cursusduur van zeven jaar iets minder scherp afgetekend. De sterke ontwikkeling van het voortgezet onderwijs, die in de komende periode zou inzetten, zou er toe leiden dat voor het

g.l.o. een cursusduur van zes jaar wettelijk verplicht werd. De L.O.W. 1920 vertoonde op dit punt een overgangskarakter. De minister wenste er niet toe over te gaan met de zevenjarige cursusduur ook de zevenjarige leerplicht in de wet op te nemen. Hij verwees deze zaak naar de komende behandeling van de Leerplichtwet. Het beleid, dat hij en zijn opvolgers zouden gaan voeren met betrekking tot leerplicht, zou de uitvoering van artikel 3, lid 2, zwaar belasten, zoals wij nog zullen zien.

De minister was er ook in geslaagd het Frans buiten het leerplan en de lesrooster van het g.l.o. te houden. De strijd daarover zou echter spoedig opleven en veel van de aandacht van het rijksschooltoezicht vergen. Er moet ook nog op gewezen worden, dat er meerdere overgangsregels golden. Op die van artikel 193 heb ik boven reeds gewezen. Dit artikel stond de scholen toe om nog vijf, later zes jaar na het in werking treden van de wet te zijn ingericht volgens de oude wet van 1878. Dat betekende bv. dat in scholen, die op 31 december 1920 reeds bestonden, tot die tijd Frans gegeven mocht worden in de eerste zes leerjaren! Artikel 195 schiep een nog langere overgangstermijn voor lichamelijke oefening. Dit vak werd eerst verplicht vanaf 1 januari 1936. Tot die datum konden Gedeputeerde Staten aan openbare scholen, telkens voor ten hoogste twee jaar, de inspecteur gehoord, vrijstelling verlenen van het geven van dit vak, echter uitsluitend op voorwaarde, dat de in de wet van 1878 vermelde vrije en orde-oefeningen der gymnastiek zouden worden gegeven.

Ik vestig tenslotte nog de aandacht op artikel 203, dat de uitkeringen van het rijk ter vergoeding van de jaarweden van de onderwijzers en de uitkeringen van het rijk en de gemeenten aan de besturen der bijzondere scholen ter bestrijding van de salaris- en exploitatiekosten, veilig stelde voor de jaren 1922, 1923 en 1924, ook indien zij nog waren ingericht voor minder dan zeven leerjaren. Ook deze termijn werd later verlengd en wel tot en met 31 augustus 1927, terwijl voor het jaar 1921, waarvoor artikel 203 geen voorziening bevatte, bij K.B. van 12 november 1920 aan alle scholen de vergunning, bedoeld in artikel 3, lid 2, laatste volzin, werd verleend. Het K.B. is m.i. niet correct, omdat volgens de slotwoorden van genoemde bepaling de vergunning kon worden verleend aan "eene of meer bepaalde scholen". Een vergunning aan alle Nederlandse scholen kan hieronder niet begrepen worden. Een wetswijziging was daarom een beter middel geweest om in deze omstandigheden te voorzien.

3.2.3 Artikel 11

1. Wij bepalen, den Onderwijsraad gehoord, den leeftijd, welken de kinderen moeten bereikt hebben, voordat zij tot de school voor lager onderwijs worden toegelaten.
2. Wij behouden ons voor, mede den leeftijd te bepalen, den Onderwijsraad gehoord, waarop de kinderen die school moeten verlaten".

3.2.3.1 Geschiedenis tot 1920

Artikel 1 van het reglement voor het lager schoolwezen van 1806 noemde als een van de kenmerken van lagere scholen het onderwijzen van "de Jeugd van allerlei ouderdom en van beiderlei kunne". Ook uit talrijke andere artikelen van onze oudste schoolwetten blijkt, dat lager onderwijs bestemd was voor kinderen 25). Wat evenwel ontbrak was een nadere aanduiding van die leeftijd. Die vond ik voor het eerst in een ontwerp van wet van 26 november 1829, dat in artikel 5 la-

ger onderwijs definiëerde als onderwijs te geven aan kinderen beneden de twaalf jaar, daarmee een grens hanterend, die in het Nederlandse onderwijs later algemeen gebruikelijk zou worden, zij het dan dat die grens vager zou worden geformuleerd dan in dit ontwerp gebeurde. Het ontwerp, dat een poging was om in de op gang gekomen schoolstrijd bevrediging te brengen, kwam niet in behandeling en werd spoedig ingetrokken 26).

De wet van 1857 koerste in een andere richting. Ook deze wet ging er op vele plaatsen van uit, dat lager onderwijs bestemd is voor kinderen 27). Toch viel ook het onderwijs aan 'bejaarde' personen onder de wet. De minister vond het nl. niet mogelijk om een grens tussen bejaard en niet bejaard te trekken. Om nu te voorkomen, dat burgerlijke personen, die zich met het onderwijs aan bejaarden inlieten, niet aan de bepalingen der wet zouden zijn onderworpen, bracht hij deze vorm van onderwijs ook onder de werking van de wet 28). Evenals de wetgever van 1857 achtte ook die van 1878 de tijd niet rijp om een regeling van de leeftijd van toelating tot en verlaten van de school in de lager-onderwijswet op te nemen. Toch bleek opnieuw uit die wet, dat lager onderwijs alleen voor kinderen (van zes tot twaalf jaar) was bestemd. Niet alleen ging ook deze wet op talrijke plaatsen ervan uit, dat lager onderwijs voor kinderen bedoeld was, maar titel VI "van bevordering van het schoolbezoek" hanteerde bovendien de grenzen van zes en twaalf jaar voor het opmaken van de jaarlijkse lijsten van schoolgaande kinderen (door de hoofden van scholen) en de jaarlijkse lijsten van de kinderen, die binnen de gemeente verblijven (door burgemeester en wethouders). Aan de gemeenteraad werd de bevoegdheid gegeven om verbodsbepalingen uit te vaardigen voor de arbeid van kinderen beneden de twaalf jaren 29). Wanneer dan in 1889 de wet moet worden gewijzigd om met de subsidiëring van het bijzonder lager onderwijs een bescheiden begin te maken, worden aan de verordeningen die de gemeenteraad krachtens artikel 19 aan Gedeputeerde Staten ter goedkeuring moet voorleggen, toegevoegd de verordeningen, die de leeftijd bepalen welke de kinderen moeten hebben bereikt om tot een openbare lagere school te worden toegelaten en waarop zij die school moeten verlaten. De regering had niet zover willen gaan, dat de gemeenteraden tot het maken van dergelijke verordeningen zouden worden verplicht 30). De regeling van de toelating tot de lagere scholen had nu voor het eerst haar plaats in de nationale onderwijswetgeving gevonden, zij het dat de beslissingen omtrent de leeftijd op lokaal niveau werden genomen.

Elf jaar later kwam de Leerplichtwet tot stand. Daarin werd bepaald, dat de verplichting om te zorgen, dat een kind op een lagere school wordt geplaatst, zou aanvangen uiterlijk zodra het kind de leeftijd van zeven jaar zou hebben bereikt. Die verplichting eindigde in het algemeen als het kind de klasse had doorlopen, waarin het bij het bereiken van de dertienjarige leeftijd was geplaatst 31). De leeftijden, waarop de leerverplichting begon en eindigde en de leeftijden, waarop kinderen tot lagere scholen konden worden toegelaten en deze moesten verlaten, zijn nooit gelijk geweest. Wel betekende de Leerplichtwet, dat de gemeenten kinderen, die de leerplichtige leeftijd hadden bereikt, in ieder geval moesten toelaten, en dat de leeftijd, waarop die kinderen de school moesten verlaten niet lager kon zijn dan de leeftijd waarop volgens de Leerplichtwet de leerverplichting eindigde. Dit werd door de Kroon uitgesproken in het beroep van de raad van Oldebroek tegen een besluit van Gedeputeerde Staten om geen goedkeuring te hechten aan een verordening d.d. 15 april 1902, waarbij de leeftijd van verlaten van de school op 12 jaar werd bepaald 32). Later, toen het volgen van voortgezet onderwijs sterk was toegenomen en de lagere school voor vrijwel geen der leerlingen nog eindonderwijs was, verloor de leeftijd van verlaten van het g.l.o. haar betekenis. In het K.B. van 17 maart 1951 (Stsbl. nr. 78), dat thans nog van kracht is, heeft de Kroon van de in artikel 11, lid 2, gegeven bevoegdheid, geen gebruik meer gemaakt. De gemeentelijke verordeningen konden uitsluitend het openbaar onderwijs betreffen. De bijzondere scholen, ook de gesubsidiëerde, waren in hun toelatingsbeleid geheel vrij. Zij konden - om bv. te concurreren met de openbare scholen - de toelatingsleeftijd van 5 jaar

hanteren, die voor het openbaar onderwijs door Gedeputeerde Staten en de Kroon in het algemeen als te laag werd beschouwd 33).

Vóór 1920 bestond er derhalve geen regeling op rijksniveau, die de leeftijd van toelating en verlating van de lagere school vaststelde. In de praktijk van het onderwijs waren de grenzen van zes à zeven jaar en twaalf à dertien jaar ontstaan, die in gemeentelijke verordeningen formeel werden bekrachtigd. Voor de leerverplichting had de formele wetgever zich bij deze praktijk aangesloten. Voor het bijzonder onderwijs bestond er geen wettelijke regeling, noch op gemeentelijk, noch op provinciaal of centraal niveau. De wet van 1920 zou in deze situatie belangrijke wijzigingen brengen.

3.2.3.2 De wet van 1920

Een van die wijzigingen werd in het ontwerp van wet van meet af aan aangekondigd. De regering handhaafde weliswaar de bestaande situatie, waarbij de beslissing in handen van de gemeenteraad lag onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten, maar omdat artikel 10 van het wetsontwerp in titel I "Algemeene bepalingen" was opgenomen, zouden voortaan ook de bijzondere scholen, zelfs die welke niet uit de openbare kas werden bekostigd, onder de werking der gemeentelijke verordeningen vallen. De regering volgde op dit punt het advies van de bevredigingscommissie. In het Voorlopig Verslag spraken sommige leden van de Tweede Kamer een voorkeur uit voor een algemeen besluit van de Kroon of een besluit van Gedeputeerde Staten voor alle scholen in de provincie. De variatie in de toelatingsbepalingen was zo gering geworden, dat het naar hun mening wel wat te veel van het goede was om daarvoor 1100 gemeentelijke verordeningen te vragen. De minister had daar begrip voor en koos voor een algemene maatregel van bestuur, door de Kroon uit te vaardigen. Na deze wijziging kregen de leden 1 en 2 van artikel 10, later tot artikel 11 vernummerd, de redactie die zij nu nog hebben. Van socialistische zijde werd hierop bij de openbare beraadslaging nog een amendement ingediend, dat de Kroon wilde binden aan een leeftijd van toelating die niet lager zou zijn dan zes jaar. Minister de Visser vond dit te star; hij wilde een zekere speling behouden, bv. van drie maanden. Wel zegde hij toe, dat de leeftijd ongeveer zes jaar zou worden. Het amendement werd daarop ingetrokken en het voorstel van de regering zonder hoofdelijke stemming aangenomen 34).

Rutgers had er bij de algemene beschouwingen over Titel I op gewezen, dat de algemene bepalingen een sanctie ontbeerden. Was artikel 11 opgenomen onder de subsidievoorwaarden, dan zou dit probleem wegvallen. Hetzelfde gold voor artikel 12. Op deze opmerking, die onder meer de structuur van de wet raakte, antwoorde de minister slechts, dat hij de lijn van het verleden, toen de algemene bepalingen ook niet van een sanctie waren voorzien, had willen doortrekken 34a).

Er zou nu een gelijke regeling komen voor het gehele land, die iedere concurrentie tussen openbaar en bijzonder onderwijs op het punt van toelating uitsloot. Van meningsverschillen met betrekking tot de verschillende aspecten van artikel 11 was tijdens de parlementaire behandeling weinig gebleken. Dat hier een taak lag voor de (centrale) overheid werd links en rechts aanvaard. Nog voor 1 januari 1921, de dag waarop de L.O.W. 1920 in werking trad, verscheen het K.B. van 13 december 1920, Stsbl. 246, dat de regeling bood waarom artikel 11 vroeg. Zoals de voorgeschiedenis mocht doen verwachten zouden wet en K.B., voor wat het object der regeling zelf betreft, geen grote problemen oproepen, maar in een ander opzicht zouden zij een interessante rol spelen.

3.2.4 Artikel 12, leden 1 en 2

- "1. De tot de school toegelaten kinderen zijn in elke klasse verplicht aan het onderwijs in alle de aldaar onderwezen vakken deel te nemen.
2. Van de geregelde deelneming aan het onderwijs in het vak, in artikel 2 vermeld onder j, kan door burgemeester of wethouders, of waar het eene bijzondere school betreft, door het bestuur hiervan vrijstelling worden verleend, doch alleen op grond van ingewonnen geneeskundig advies."

3.2.4.1 Geschiedenis tot 1920

De wet - Mackay van 1889 bracht, behalve het begin van de subsidiëring van bijzondere lagere scholen, een aantal onderwijskundige veranderingen, waarvan enige hiervoor reeds werden genoemd. Daartoe behoorde ook het nieuwe artikel 16, lid 3, dat als volgt luidde:

"De in de school toegelaten kinderen zijn in elke klasse verplicht aan het onderwijs in alle de aldaar onderwezen vakken deel te nemen, met uitzondering van de vakken, vermeld in artikel 2 onder j en s."

Een bepaling van deze inhoud had de onderwijswetgeving tot dan toe niet gekend. Vóór 1889 stond het ouders vrij om hun kinderen het onderwijs in een of meer vakken niet te doen volgen 35). Daaraan kwam in dat jaar voor de openbare scholen een einde. Waarom de bepaling in de wet kwam werd tijdens de parlementaire behandeling van het wetsontwerp niet duidelijk. De regering heeft haar niet toegelicht, de kamerleden gingen er niet expliciet op in. De Savornin Lohman betoogde, kort voor artikel 16 zonder hoofdelijke stemming werd aangenomen, dat de bewering, als zouden de leerlingen verplicht zijn het onderwijs in alle verplichte vakken te volgen, niet houdbaar was. Dat zou anders zijn, meende hij, indien wij in Nederland leerdwang kenden. Even tevoren had hij opgemerkt, dat de regering, door in de wet te zeggen, dat het onderwijs in de gymnastiek niet bijgewoond behoefde te worden, "ingewikkeld" te kennen had gegeven dat het onderwijs in alle andere vakken wel moet bijgewoond worden. Hij sprak van een impliciete beslissing. Welnu, die beslissing was noch impliciet, noch ingewikkeld: er stond in het wetsontwerp met zoveel woorden dat alle kinderen in alle klassen het onderwijs in al de aldaar gegeven vakken moesten volgen! Maar Lohman's opmerking over het ontbreken van leerplicht was wel belangrijk, omdat daardoor een sanctie op het niet volgen van bepaalde vakken tegenover de in gebreke zijnde ouders ontbrak 36).

Bij de wet van 24 juni 1916 werd lid 3 van artikel 16 nog aangevuld met een bepaling, dat aan leerlingen van scholen voor u.l.o. en m.u.l.o., (bij dezelfde wet werden deze soorten van lager onderwijs opnieuw in de wetgeving opgenomen) volgens bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels, vrijstelling kon worden verleend van de verplichting het onderwijs in een of meer der vakken in artikel 2 onder l-r bis en u vermeld te volgen. Het openbaar gewoon lager onderwijs kon van deze grotere vrijheid niet profiteren. Inmiddels was echter wel de Leerplichtwet 1900 in werking getreden. Het geregeld volgen van het onderwijs aan openbare én bijzondere scholen werd door deze wet krachtig bevorderd.

Het beginsel van artikel 16, lid 3 van de oude wet nam de regering in lid 1 van artikel 11, later vernummerd tot 12, over. De in de oude wet gegeven vrijstelling van het volgen van gymnastiekonderwijs kwam te vervallen. In plaats daarvan werd in lid 2 van artikel 11 (12) voorgesteld burgemeester en wethouders de bevoegdheid te geven om vrijstelling te verlenen, doch alleen op grond van ingewonnen geneeskundig advies. Belangrijker nog dan deze wijziging van de inhoud van de regeling (een wijziging, die illustreerde dat de lichamelijke oefening van de jeugd door de wetgever hoger werd gewaardeerd dan voorheen het geval was) was de plaatsing ervan in titel I "Algemene Bepalingen", waardoor ook het bijzonder onderwijs onder de werking van het artikel werd gebracht.

De regering had deze veranderingen slechts summier toegelicht. Men meende dat de verplichting, die vroeger tot het openbaar onderwijs was beperkt, ook voor het bijzonder onderwijs moest gelden en dat een algemene wettelijke vrijstelling met betrekking tot lichamelijke oefening, door een vrijstelling in individuele gevallen vanwege burgemeester en wethouders moest worden vervangen. In het Voorlopig Verslag werd gevraagd om de vrijstelling voor het bijzonder onderwijs door het schoolbestuur te doen geven, maar de minister wilde vasthouden aan het in de bevredigingscommissie bereikte compromis. Bij de openbare beraadslaging bepleitte Rutgers een regeling die analoog was aan die van de Leerplichtwet en de vaccinatieplicht. Een aan het hoofd getoonde geneeskundige verklaring zou moeten volstaan. Anderen wensten opnieuw vrijstelling door het schoolbestuur voor wat betreft het bijzonder onderwijs. De Savornin Lohman verwierp deze gedachte, zowel als die van Rutgers, omdat het in zijn ogen ging om een overheidsbevoegdheid, die niet door een schoolbestuur, dat alleen voor het inwendige van de school verantwoordelijk is, of een geneeskundige kan worden uitgeoefend. De minister sloot zich hierbij aan en wees er op, dat aanvaarden van een der amendementen de verdere doorvoering van het gymnastiekonderwijs zou verzwakken. Het bleek olie op het vuur. De beide christelijk-historische staatslieden moesten het onderspit delven bij de stemmen. Wel werd het amendement-Rutgers verworpen, maar een amendement van de commissie van rapporteurs, om voor het bijzonder onderwijs de vrijstellingsbevoegdheid bij het schoolbestuur te leggen, werd met 35 tegen 27 stemmen aangenomen. 37)

3.3 REGELS VOOR HET OPENBAAR ONDERWIJS

3.3.1 Artikel 20

"Aan elke openbare lagere school of aan openbare lagere scholen van dezelfde soort in eene gemeente wordt eene oudercommissie verbonden. Bij algemeenen maatregel van bestuur worden de inrichting, de samenstelling, de bevoegdheden en de wijze van verkiezing geregeld, den Onderwijsraad gehoord"

3.3.1.1 Geschiedenis tot 1920

In de onderwijswetgeving tot 1920 was aan de ouders van de schoolgaande kinderen nauwelijks een rol toebedeeld. Alleen de Leerplichtwet vormde een uitzondering. De Lager-onderwijswet van 1878 sprak slechts op één plaats van de ouders, namelijk in artikel 5, waarin hen, naast een aantal autoriteiten de bevoegdheid werd verleend bij Gedeputeerde Staten in beroep te komen tegen een besluit van de hoofdinspecteur van de volksgezondheid inzake de afkeuring van schoollokalen.

Dat wil niet zeggen, dat er informeel geen contactmogelijkheden waren gegroeid tussen openbare school en ouders. Reeds voor 1920 had zich het instituut van de ouderavonden ontwikkeld. Een wettelijke basis ervoor ontbrak echter.

3.3.1.2 De wet van 1920

Het wetsontwerp kende de figuur van de oudercommissie niet. Bij de behandeling van artikel 16 (19) van het ontwerp, dat een garantie wilde bieden voor de aanwezigheid van voldoende voor ieder toegankelijk openbaar lager onderwijs in elke gemeente, werden door Kolthek, Ketelaar en Otto amendementen ingediend, die, zij het op zeer verschillende wijze, de oudercommissie in de wet wilden verankeren. Het meest radicaal was het voorstel van Kolthek, die aan de oudercommissie dezelfde bevoegdheden wenste te geven als de bijzondere schoolbesturen bezaten. Een stroom van kritiek deed hem zijn voorstel intrekken. Ketelaar had aanvankelijk zijn amendement in titel VII over het toezicht willen doen opnemen, maar stemde er tenslotte mee in, dat het daar toch niet paste. Hij wilde een vastlegging in de wet van enkele hoofdpunten, zoals het aantal leden van de oudercommissie, de verkiezing ervan door de ouders, de nadere regelingsbevoegdheid van de gemeenteraad inzake de verkiezingen, de toegankelijkheid van de school voor de voorzitter en de leden van de oudercommissie bij de betreffende school, een taakomschrijving en de bevoegdheid om het onderwijzend personeel bijeen te roepen. Otto meende, dat voor het opnemen in de wet van zoveel details de tijd nog niet rijp was en bepleitte een principe-uitspraak en nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur.

Otto kreeg zowel van de minister als van de meerderheid der Kamer steun. De minister wenste duidelijk imperatief een oudercommissie aan elke openbare school voor te schrijven, omdat anders de commissie het slachtoffer zou worden van politieke strijd en van strijd tussen onderwijzers en ouders. Van confessionele zijde zag men in de amendementen een erkenning van de juistheid van het beginsel

der bijzondere school, die steeds een nauwe band tussen school en ouders had gekend. De openbare school zou langs de weg van de oudercommissies vanzelf wel een bijzondere worden, voorspelde van Wijnbergen. Ketelaar paste zijn amendement in die zin aan, dat alle detailregeling naar de a m v b werd verwezen. De minister nam het over en zonder hoofdelijke stemming werd artikel 20 aanvaard 38)

3 3 2 Artikel 25, leden 1 t/m 4, en artikel 19, lid 3

Artikel 25, leden 1 t/m 4

- "1 De regeling van de schooltijden en van de vacantiën, het leerplan en de aanwijzing van de bij het onderwijs te gebruiken boeken en de verdeling der school in klassen worden door het hoofd der school, na bespreking met de gezamenlijke onderwijzers, ontworpen en door burgemeester en wethouders, na kennisneming van de bij die bespreking ingediende afwijkende voorstellen, in overeenstemming met den inspecteur vastgesteld, en zoo noodig gewijzigd. Wij bepalen, den Onderwijstraad gehoord, op welke wijze het ontwerpen, vaststellen en wijzigen geschiedt indien de regeling voor meer dan eene school gelijkelijk werkt
- 2 Het leerplan geeft den omvang van het onderwijs aan en de verdeling van de leerstof over de klassen. Het moet voorts het aantal uren aanwijzen, dat besteed zal worden aan elk vak afzonderlijk, alsmede het aantal leerjaren voor elk vak, en de verdeling der leerstof over de verschillende leerjaren, opdat een voldoende en regelmatig voortschrijdend onderwijs in die leervakken wordt verkregen
- 3 Bij verschil tusschen burgemeester en wethouders en den inspecteur beslist Onze Minister, den Onderwijstraad gehoord
- 4 In elk schoolvertrek wordt de rooster van lesuren voor de in dat vertrek geplaatste klasse, waarop tevens de feestdagen en vacantietijden zijn vermeld, op een zichtbare plaats opgehangen "

Artikel 19, lid 3

- "3 Het onderwijs omvat de vakken, in artikel 2 vermeld onder a tot en met k, en daar, waar genoegzame behoefte aan uitbreiding bestaat, een of meer of wel alle vakken, vermeld in dat artikel onder l tot en met u"

3 3 2 1 Geschiedenis tot 1920

Van de beide hierboven genoemde wetsartikelen is artikel 19, lid 3 het minst belangrijk. Een bepaling van gelijke strekking en inhoud was reeds opgenomen in artikel 16, lid 2, van de wet van 1857 39). De bedoeling ervan was een minimum aantal vakken vast te stellen, waarvan geen gemeentebestuur mocht afwijken, en tevens uitbreiding daarvan mogelijk te maken "daar, waar genoegzame behoefte aan uitbreiding bestaat". Onder behoefte moest worden verstaan de behoefte van alle of een aanmerkelijk deel van de leerlingen en daardoor van de bevolking in het algemeen, niet de behoefte van enkelen 40). Via de wet van 1878 kwam de bepaling in de L O W 1920 terecht, maar daarin had zij weinig betekenis meer als gevolg van artikel 3, lid 2 van de algemene bepalingen, dat voor de eerste zes leerjaren de vakken a tot en met k reeds verplicht had gesteld. In zoverre kon artikel 19, lid 3 gemist worden. Ook voor wat betreft de behoefte aan uitbreiding

van het aantal vakken lijkt het artikel mij overbodig te zijn geweest 40a). Noch in de jaarverslagen, noch in het archief van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen heb ik ook maar een enkele opmerking over de toepassing ervan gevonden. De vermelding van artikel 19, lid 3 geschiedt hier dan ook slechts volledigheidshalve.

In de wetten van 1801, 1803, 1806 en 1857 was van een leerplan, een regeling van de schooltijden enz. *) geen sprake. De term leerplan vond ik voor het eerst in een door minister Heemskerk op 20 december 1876 bij de Tweede Kamer ingediend wetsontwerp. De minister gaf niet aan wat hij onder een leerplan verstond. Ik neem aan dat hij het begrip gebruikte in de toen en nu gangbare betekenis van een document, waarin de doelstellingen van het onderwijs, de gehanteerde methoden en de gebruikte leermiddelen, het aantal leerjaren, de regeling van de toelating van leerlingen, de vacaties e.d.m. waren opgenomen. De bedoeling van het voorstel van minister Heemskerk was om in de wet uitdrukkelijk te doen opnemen, dat de vaststelling van het leerplan een taak was van de gemeenteraad en dat de betrekkelijke besluiten aan Gedeputeerde Staten moesten worden meegedeeld. Noch de regering, noch de Tweede Kamer hebben aan het opnemen van het leerplan in de wet onderwijskundige beschouwingen gewijd. De gedachtenwisseling beperkte zich tot de procedure, die voor het vaststellen en wijzigen van het leerplan werd voorgesteld 41). Heemskerk's ontwerp haalde het niet door de val van zijn kabinet. Zijn opvolger Kappeyne zond op 1 maart 1877 een nieuw ontwerp voor de regeling van het lager onderwijs naar de Tweede Kamer, waarvan artikel 21 een vijftal punten ter regeling c.q. vaststelling opdroeg aan burgemeester en wethouders in overleg met de districts-schoolopziener. Bij verschil tussen beiden zou de minister beslissen. De vijf punten waren dezelfde als die, welke later in de aanhef van artikel 25 L.O.W. 1920 zouden worden vermeld. In afwijking van Heemskerk's voorstel werd nu het college van burgemeester en wethouders in de plaats van de raad gesteld als orgaan dat de regeling heeft vast te stellen. Aan de minister in plaats van aan de Kroon werd de beslissing in geschillen tussen gemeentebestuur en schoolopziener opgedragen, opdat men - aldus Kappeyne - de Kroon niet met kleinigheden lastig moet vallen. "In overleg" had de bedoeling, dat het college van B en W en de schoolopziener het eens moesten zien te worden of - als dat niet lukte - de minister moesten laten beslissen 42). Op aandrang van de Kamer, die het onjuist vond dat de wet inzake het leerplan het hoofd volledig zou passeren, wijzigde Kappeyne zijn voorstel in die zin, dat de vaststelling c.q. regeling zou geschieden door het hoofd of de hoofden onder goedkeuring van burgemeester en wethouders en de schoolopziener 43). Een belangrijk gevolg daarvan was echter, dat het initiatief om zélf tot vaststellen en wijzigen van het leerplan te komen, aan burgemeester en wethouders en de schoolopziener werd ontnomen. Besloot b.v. een gemeenteraad een nieuw vak in te voeren, dan kon de daaruit noodzakelijk voortvloeiende wijziging van het leerplan alléén van het hoofd, en niet van burgemeester en wethouders uitgaan. Hieruit konden ingeval het hoofd weigerde, moeilijkheden ontstaan, die - zoals Ketelaar opmerkte - eigenlijk alleen door een bedreiging met ontslag konden worden opgelost 44).

3.3.2.2 De wet van 1920

De leerplanbepalingen voor het openbaar onderwijs werden door de regering samengebracht in een drie leden tellend artikel 21, dat slechts ten dele aansloot op

*) Waar in het nu volgende van leerplan wordt gesproken zijn de overige in artikel 25, lid 1 genoemde zaken daaronder begrepen, tenzij het tegendeel blijkt.

de traditie sinds 1878 en op het voorstel van de bevestigingscommissie. In het eerste lid werd aan het hoofd of hoofden de bevoegdheid verleend om, na bespreking met de gezamenlijke onderwijzers, aan burgemeester en wethouders een ontwerp van het leerplan toe te zenden. Deze stelden het leerplan vast of wijzigden het in overeenstemming met de inspecteur, maar niet dan na kennis genomen te hebben van de bij de bespreking tussen hoofd en onderwijzers ingediende afwijkende voorstellen. Op dit punt week het ontwerp dus af van de regeling in de wet van 1878. Volgens een kamerlid zou deze wijziging er toe leiden dat wettelijk werd voorgeschreven wat in feite in het gehele land (in strijd met de bestaande wet) reeds lang praktijk was geworden, namelijk dat niet het hoofd, maar burgemeester en wethouders het leerplan vaststelden en wijzigden. Lid 2 was nieuw en bepaalde nader wat het leerplan moest inhouden. Behoudens een minimale wijziging op voorstel van de Kamer (waar in de wet "opdat" staat stond in het ontwerp "zoodat") kwam dit lid zonder problemen in het staatsblad. Het derde lid droeg, bij verschil tussen burgemeester en wethouders en de inspecteur, de beslissing op aan de minister, met de uitvoering van de wet belast, de Onderwijsraad gehoord. Ook dit leverde geen problemen op. Wel werd "de minister, met de uitvoering belast" veranderd in "Onzen minister". Van het oorspronkelijke voorstel gaf alleen het eerste lid aanleiding tot uitvoerige gedachtenwisselingen.

Reeds in het Voorlopig Verslag kwam de positie van het schoolhoofd aan de orde. Er was een stroming, die alles wat het ontwerp aan het hoofd opdroeg wilde doen vaststellen door een schoolvergadering, omdat door de verbeterde onderwijzersopleiding de groep van onderwijzers wat betreft inzicht in schoolzaken aan het hoofd gelijkgesteld mocht worden, maar regering en meerderheid voelden voor een dergelijke democratisering niets. Angst voor ondermijning van het gezag, niet alleen in de school, maar in de gehele samenleving, speelde in deze afwijzing een beslissende rol. Door anderen werd er op gewezen, dat het ontwerp het initiatief tot vaststellen en wijzigen, evenals in de oude wet, uitsluitend bij het hoofd legde. Dit achtte men onjuist; ook de overheid moest zelf initiatieven kunnen nemen 45). Ketelaar kwam daar bij de openbare behandeling op terug:

"Er is wel eens betwijfeld of burgemeester en wethouders kunnen zeggen, dat het leerplan moet worden gewijzigd, omdat in artikel 21 staat, dat het schoolhoofd de beslissing heeft, onder goedkeuring van burgemeester en wethouders. Er zijn schoolhoofden, die hebben gezegd: 'Alleen wij kunnen het initiatief nemen'. Ik ben het daarmee niet eens, maar ten overvloede wil ik aangeven, wie voorstellen kan doen".

Van der Molen sloot zich hierbij aan en deed de suggestie eerst te bepalen, dat burgemeester en wethouders in overeenstemming met de inspecteur het leerplan vaststellen en wijzigen, om daarna aan te geven, in een tweede volzin, de wijze waarop dit moest gebeuren (o.m. advies hoofd der school).

Ketelaar had het bij het rechte einde, maar zijn wijzigingsvoorstel was vervat in een amendement, dat de positie van de schoolvergadering wilde versterken en met dit amendement verdween ook zijn verbetering van artikel 25, lid 1, waardoor latere moeilijkheden hadden kunnen worden voorkomen 46).

Aan de bepaling, dat het hoofd "na bespreking" met de gezamenlijke onderwijzers een ontwerp zou inzenden, hield de minister met succes vast. "Na bespreking" drukte zijn bedoelingen juist uit; tegen formules als "in overleg" of "na overleg" had hij overwegende bezwaren. Wel voegde hij in de Memorie van Antwoord aan lid 1 een volzin toe, waarin aan de Kroon werd opgedragen te bepalen op welke wijze het ontwerpen, vaststellen en wijzigen geschiedt, indien de regeling voor meer dan één school zou gelden.

Interessant was de poging van het kamerlid Otto om de in lid 1 genoemde onderwerpen te onderscheiden in zaken, die, als behorende tot de arbeidsvoorwaarden, door burgemeester en wethouders in overeenstemming met de inspecteur konden

worden vastgesteld zónder dat een ontwerp van het schoolhoofd nodig was (de regeling van de schooltijden en van de vakanties en de verdeling van de school in klassen) en zaken, die tot de interne organisatie van de school behoorden, zoals het leerplan, de lesrooster en de boekenlijst, en waarvoor een ontwerp van het hoofd wel nodig was. Minister en kamermeerderheid voelden er niet voor. De Visser vond dat het voorstel een achteruitgang voor hoofd en onderwijzers zou betekenen in vergelijking met het ontwerp van de regering. Meer succes had Otto met zijn amendement om, zoals ook ten aanzien van het bijzonder onderwijs was voorgesteld, voor het openbaar onderwijs voor te schrijven, dat in elk schoolvertrek de lesrooster voor de in dat vertrek geplaatste klasse moest worden opgehangen. De minister nam zijn amendement over en de kamermeerderheid volgde hem 47).

Tegen het voorgestelde lid 2 opponeerde de anti-revolutionair Zijlstra. De hier geboden doelomschrijving van het leerplan vond hij vaag en overbodig. Men kan in bijna elk wetsartikel op deze wijze wel het doel gaan aangeven, maar het gevaar bestaat dat ze dan tot redevoeringen uitdijen. Bovendien kunnen er allerlei moeilijkheden ontstaan: wat is "voldoende", wat "regelmatig voortschrijdend"? Het is voorgekomen dat een schoolopziener er een onderwijzer een grief van maakte dat hij bij het tekenen een lineaal gebruikte. "In de wet stond handteekenen", zeide hij, "en niet lijntekenen!" De bepaling zou er verder toe kunnen leiden dat inspecteurs hun voorliefde voor een of ander vak kunnen gaan uitleven. Een onderwijzerskondige, die hij geraadpleegd had, had opgemerkt, dat 25 jaar geleden zo'n doelstelling geen kwaad kon, omdat men toen in het schooltoezicht mensen benoemde, die buiten het onderwijs stonden. Een jurist-inspecteur zou bv. het leerplan, dat hij te beoordelen kreeg, streng toetsen aan de objectieve eisen van de wet, maar over het regelmatig voortschrijden van het onderwijs voor elk vak zou hij zich geen vaste mening toeëigenen. Thans benoemt men, terecht, in het toezicht schoolmannen, die als alle specialisten hun stokpaardjes hebben 48).

Zijlstra's betoog is om meerdere redenen interessant. Naar een antwoord op de vraag of een jurist-inspecteur zijn taken en bevoegdheden anders uitoefende dan zijn collega's, die uit de schoolpraktijk afkomstig waren, heb ik geen onderzoek ingesteld. Het gevonden materiaal is hiertoe volstrekt ontoereikend. Een vergelijking van inspectie-archieven zou waarschijnlijk wel licht op deze kwestie kunnen werpen, maar een dergelijk onderzoek viel buiten het kader van deze studie. Ik meen, dat in elk geval ook de jurist-inspecteur zich de vraag moet hebben gesteld of de leerplannen van de openbare scholen in zijn inspectie voldeden aan de eis van een voldoende en regelmatig voortschrijdend onderwijs in al de leervakken. De veronderstelling, dat hij daarbij minder in details zal zijn afgedaald dan zijn collega's uit de schoolpraktijk, lijkt plausibel, maar kan (nog) niet getoetst worden. De vraag was overigens in welke zin het slot van artikel 25, lid 2, als doelstelling kon worden aangemerkt. De Savornin Lohman zei in een reactie op Zijlstra's betoog, dat die slotwoorden niet het doel van de wet of het wetsartikel bepaalden, maar het doel van het leerplan, en daartegen kon toch geen bezwaar bestaan 49). De Visser sloot zich daarbij aan en wees er op, dat dr. Bos in de bevestigingscommissie had herinnerd aan een amendement uit 1905, waarin werd voorgesteld te bepalen dat gemeentelijke scholen geen rijks-subsidie zouden ontvangen als van haar leerplan aanmerkelijk werd afgeweken "zodat het onderwijs niet meer een voldoende en voortschrijdend karakter heeft". In 1914 had het Christelijk Schoolblad als grond voor afkeuring van de leerplannen van gesubsidieerde bijzondere scholen eveneens het ontbreken van "een duidelijk aanwijsbaar voortschrijdend karakter" van het onderwijs aanvaardbaar geacht. De bevestigingscommissie had zich daarbij aangesloten en aan het daar bereikte compromis wenste de Visser vast te houden. Hij vermoedde, dat Zijlstra zijn amendement meer had ingediend met het oog op de vrijheid van de bijzondere school, omdat ook in artikel 90 dezelfde formule voorkwam, maar Zijlstra ontkende dit. Bij het openbaar onderwijs was er door de grotere invloed van de

inspecteur meer gevaar te duchten dan bij het bijzonder. Hij vond bovendien dat de minister zich ten onrechte op de bevredigingscommissie beriep. Omdat de minister echter zijn bedoeling had verduidelijkt en hij daarmee kon instemmen, trok hij zijn amendement toch in 50).

Het voorgestelde lid 3 van artikel 21 (25), waarin de minister de bevoegdheid werd verleend om een uitspraak te doen ingeval burgemeester en wethouders en de inspecteur niet tot overeenstemming, als bedoeld in lid 1, konden komen, speelde in het debat geen rol. De bestaande praktijk (artikel 21, lid 2, van de wet van 1878 kende eenzelfde bepaling) voldeed blijkbaar. Van enigerlei gedachtenwisseling over lid 3 was dan ook geen sprake.

Samenvattend kan men zeggen, dat de positie van het hoofd der school en de onderwijzers in de procedure, die tot de vaststelling en wijziging van het leerplan moest leiden, de meeste meningsverschillen opriep. Bij burgemeester en wethouders in overeenstemming met de inspecteur lag de beslissing, maar het zwakke punt in de procedure, namelijk dat deze geen beslissing konden nemen zonder dat een ontwerp van het hoofd was ingekomen, werd wel door twee kamerleden signaleerd maar niet opgelost. Een tweede gewichtig punt was de omschrijving van de hoofdlijnen van het leerplan in het tweede lid. Dat het hier niet ging om het vastleggen in de wetstekst van de doelstelling van de wet, maar om het vastleggen van de belangrijkste zaken, die in het leerplan geregeld moesten worden, kan men Lohman toegeven. Het verkrijgen van een voldoende en regelmatig voortschrijdend onderwijs in de verschillende leervakken als doelstelling van het leerplan, verwijst waarschijnlijk naar in die tijd gangbare psychologische en didactische inzichten. De woorden "en regelmatig voortschrijdend" vervielen bij de wijzigingswet van 25 juni 1948, om - zoals de regering toelichtte - een grotere soepelheid bij de inrichting van leerplannen mogelijk te maken.

3.3.3 Artikel 26

- "1. Bij de regeling der schooltijden wordt door het vrij geven van uitdrukkelijk in de regeling genoemde uren gezorgd, dat de schoolgaande kinderen in de schoollokalen of elders godsdienstonderwijs van de godsdienstleeraren kunnen genieten. De voor het godsdienstonderwijs bestemde uren vallen binnen de schooltijden en worden voor elke school vastgesteld in overeenstemming met den door de kerkelijke gemeente of de plaatselijke kerk voor die school aangewezen godsdienstleeraar, of met die kerkelijke gemeente of plaatselijke kerk zelve, welke den godsdienstleeraar voor dit doel aanwijst.
2. Onder voorwaarden, door burgemeester en wethouders na overleg met den inspecteur te bepalen, worden de schoollokalen, zoonoodig verwarmd en verlicht, kosteloos voor dit godsdienstonderwijs ter beschikking gesteld.
3. Bij verschil omtrent het vrij geven of het beschikbaar stellen, in het eerste en tweede lid bedoeld, tusschen hen, die daartoe moeten medewerken, beslist Onze Minister, den Onderwijsraad gehoord.
4. Voor de toepassing van dit artikel worden met kerkelijke gemeenten gelijkgesteld vereenigingen, welke zich met het geven van godsdienstonderwijs aan schoolgaande kinderen belasten, en dit ter kennis van het gemeentebestuur hebben gebracht, mits deze vereenigingen voldoen aan bij algemeenen maatregel van bestuur te stellen eischen".

Godsdienstonderwijs heeft nimmer deel uitgemaakt van openbaar lager onderwijs. De opdracht om de leerlingen van openbare scholen op te leiden tot alle christelijke deugden, die vanaf 1806 steeds in de onderwijswetgeving vermeld heeft gestaan, impliceerde niet een opdracht tot het geven van onderricht in godsdienstige leerstellingen. In de brief aan de kerkgenootschappen van 30 mei 1806, waarmee de secretaris van staat voor de binnenlandse zaken, Hendrik van Stralen, deze krachtig aanspoorde om het geven van onderwijs in de leerstellende begrippen der afzonderlijke godsdienstige stromingen aan de schoolgaande kinderen te bevorderen, schreef hij tevens, dat aan de onderwijzer zelf slechts het onderwijs in de christelijke godsdienst zou worden toevertrouwd, voorzover dit het geschied- of zedenkundig aspect daarvan betrof 51). Het hier gemaakte onderscheid tussen het leerstellende en het geschied- en zedenkundige aspect van de godsdienst zou in de schoolstrijd heftig omstreden worden, maar riep toen bij de kerken weinig verzet op 52).

De brief was een uitvloeisel van artikel 23 van het bij de wet van 1806 behorende reglement:

"Terwijl vastgesteld wordt het nemen van maatregelen, om de schoolkinderen van het onderwijs in het Leerstellende van het Kerkgenootschap, waartoe zij behoren, geenszins verstoken te doen blijven, zal het geven van dit onderwijs niet geschieden door den Schoolmeester."

Noch in dit artikel, noch in de brief van Van Stralen, was sprake van het beschikbaar stellen van schoollokalen voor het geven van leerstellend godsdienstonderwijs. Ook het KB van 27 mei 1830, dat Gedeputeerde Staten en de plaatselijke besturen opdroeg om te bevorderen, dat de leerlingen het godsdienstonderwijs van de godsdienstleraren konden volgen, zweeg hierover. Het beschikbaar stellen van schoollokalen vinden wij eerst in artikel 11 van K.B. van 2 januari 1842, waarmee Willem II een poging tot beslechting van de inmiddels op gang gekomen schoolstrijd deed. De wet 1857 nam dit over in lid 3 van artikel 23:

"Het geven van onderwijs in de godsdienst wordt overgelaten aan de kerkgenootschappen. Hiervoor kunnen schoollocalen buiten de schooluren ten behoeve van de leerlingen, die er ter school gaan, beschikbaar worden gesteld" 53).

De bedoeling van deze bepaling was volgens Diephuis, aan te duiden dat het onderwijs in de godsdienst niet behoorde tot en niet kan worden toegelaten op de openbare school en dat het vreemd was aan de roeping van de onderwijzer. Daarom was ook bepaald, dat het godsdienstonderwijs buiten de schooluren in een beschikbaar gesteld schoollokaal kan worden gegeven. Op die manier werd bovendien het normaal schoolonderwijs veilig gesteld 54). Met dit laatste bedoelde Diephuis waarschijnlijk, dat verstoring van de orde in de school door het in- en uitgaan van leerlingen, die godsdienstonderwijs gingen volgen of gevolgd hadden, door de regeling werd voorkomen.

Dat motief speelde in 1878 in ieder geval geen overwegende rol meer. De nieuwe wet bepaalde, dat voor het geven van godsdienstonderwijs uren binnen de gewone schooltijden moesten worden vrij gegeven. Dat kon natuurlijk problemen geven, vooral wanneer meerdere godsdienstleraren in het schoolgebouw les wensten te geven, maar de liberale kamermeerderheid en minister Kappeyne hechtten zeer aan de nieuwe regeling, omdat die hun een argument in handen gaf tegen de beschuldiging van on- of anti-godsdienstigheid der openbare school 55).

De minister had nog voorgesteld om te bepalen, dat het godsdienstonderwijs zou worden gegeven door leraren door de ouders aan te wijzen, maar een kamermeerderheid vond, dat een dergelijke bepaling niet tot het gebied van de onderwijs-wetgeving kon behoren 56).

De vrij te geven uren behoeften niet te liggen tussen de uren voor het normale onderwijs, maar konden aan het begin of het einde van een schooltijd liggen, terwijl ook uitdrukkelijk de mogelijkheid open werd gesteld voor het godsdienstonderwijs een halve of hele schooldag te reserveren 57).

De regering weigerde overleg met de godsdienstleraren verplicht te stellen "daar de onbestemdheid der uitdrukking in de praktijk op talloze moeilijkheden zou doen stuiten bij de uitvoering." In 1905 kon een amendement, dat deze verplichting toch in de wet wilde doen opnemen, geen meerderheid verwerven 58).

Ik merk nog op, dat het elders geven van de lesuren voor godsdienstonderwijs niet was toegestaan en dat bij amendement werd toegevoegd, dat de lokalen van de school "zoo noodig verwarmd en verlicht" beschikbaar moesten worden gesteld.

Art. 22 van de wet van 1878 luidde nu als volgt:

"Bij de regeling der schooltijden wordt door het vrijgeven van uitdrukkelijk in de regeling genoemde uren gezorgd, dat de schoolgaande kinderen van de godsdienstleraren godsdienstonderwijs kunnen genieten. Onder voorwaarden door burgemeester en wethouders in overleg met den districts-schoolopziener te bepalen, worden de schoollokalen, des noodig verwarmd en verlicht, voor dit godsdienstonderwijs beschikbaar gesteld. Bij verschil is het laatste lid van het voorgaande artikel (dat de beslissing in geschillen over het leerplan aan de minister opdroeg, G) toepasselijk."

De toepassing van dit wetsartikel riep enige, maar niet al te grote problemen op. Aan de jurisprudentie, vermeld bij Hubrecht en Ketelaar, ontleen ik het volgende:

Geregeld werd het godsdienstonderwijs, dat op de daarvoor vrij te geven uren binnen de normale schooltijden plaats vond. Daaronder viel niet het houden van een zondagsschool, het houden van bijeenkomsten van godsdienstige verenigingen en dergelijke meer. De gemeenten waren op dit punt vrij; van een verplichting tot het beschikbaar stellen van lokalen hiervoor was geen sprake. Een vergoeding voor de beschikbaarstelling of voor de verwarming en verlichting, hoe klein ook, mocht niet worden gevraagd, aldus de minister van binnenlandse zaken in een brief van 26 november 1884. Hij meende, dat, voorzover de woorden van de wet nog enige twijfel mochten overlaten, de geschiedenis van de totstandkoming in ieder geval duidelijk sprak. Immers het amendement, waarbij de woorden "zoo noodig verwarmd en verlicht" in de wet waren gebracht, bedoelde buiten twijfel te stellen, dat de kosten van verwarming en verlichting ten laste van de gemeente zouden komen.

Wat indien de regeling der schooltijden nog niet is vastgesteld en de godsdienstleraar wil met zijn lessen aanvangen? Een schoolopziener weigerde aan de regeling van een ondergeschikte zaak (het godsdienstonderwijs) mede te werken op een moment, dat - door oorzaken die zijns inziens bij het gemeentebestuur lagen - de vaststelling van de schooltijdenregeling in haar geheel reeds vele maanden was vertraagd. Burgemeester en wethouders meenden, dat zich hier een geval voordeed van art. 22, derde volzin, en gingen bij de minister in beroep. Deze antwoorde dat er geen sprake was van een geschil als bedoeld in dit artikel maar vond wel dat aan de godsdienstleraar vergunning kon worden verleend om met zijn lessen te beginnen.

Een godsdienstleraar mocht uitsluitend schoolgaande kinderen tot de lessen toelaten. Het hoofd was echter niet bevoegd een niet-schoolgaand kind de toegang tot de school te weigeren, omdat hij niet met de uitvoering der wet was belast. Wel kon hij van het feit kennis geven aan het gemeentebestuur 59).

De wetten van 1857 en van 1878 waren er in geslaagd tegemoet te komen aan de wensen van ouders, die voor hun op de openbare school ingeschreven kinderen, godsdienstonderwijs vroegen, zonder dat dit onderwijs een deel van het openbaar onderwijs zelf was geworden.

Het wetsontwerp van 1919 bouwde hierop voort. In het eerste lid van het voorgestelde artikel 22 werd bepaald, dat de uitdrukkelijk in de regeling der schooltijden genoemde uren voor het godsdienstonderwijs in de schoollokalen of elders gegeven konden worden en dat zij binnen de gewone schooltijden vielen. De uren moesten voor elke school worden vastgesteld na overleg met de godsdienstleraren of met de kerkelijke gemeente of plaatselijke kerk, die de godsdienstleraar aanwees. Wat in 1878 en 1905 nog overwegend bezwaar opriep, kon in de opvatting van de regering nu blijkbaar wel. Het tweede lid handelde over de voorwaarden, waaronder de schoollokalen, zo nodig verwarmd en verlicht, kosteloos voor dit onderwijs werden beschikbaar gesteld. Door toevoeging van het woord kosteloos werd dus de toepassingspraktijk, gebaseerd op de bedoeling van de wetgever, uitdrukkelijk in de wetsregel zelf vastgelegd. Burgemeester en wethouders bepaalden de voorwaarden na overleg met de inspecteur. Indien bij de toepassing van de leden 1 en 2 verschil van mening ontstond tussen hen, die tot het vrijgeven der uren en de beschikbaarstelling der lokalen moesten meewerken, besliste ingevolge het derde lid de Minister, de Onderwijsraad gehoord.

Het artikel verwierf in het V.V. van 18 december 1919 ruime instemming. Wel hadden sommige kamerleden bezwaar tegen het voorstel om de godsdienstlessen binnen de gewone schooltijden te geven, vanwege te verwachten meningsverschillen tussen de gemeente en de godsdienstleraren, en ook omdat de klasse-indeling bezwaren kon opleveren. Anderzijds werd er voor gepleit om "na overleg" in lid 1 te vervangen door "in overleg", om tot uitdrukking te laten komen dat volledige overeenstemming werd gevorderd. Ook wilden enige kamerleden, naast de plaatselijke kerken en de kerkelijke gemeenten, de rechtspersoonlijkheid bezittende godsdienstige verenigingen in het artikel uitdrukkelijk vermelden (60). Minister De Visser antwoordde, dat hij het binnen de gewone schooltijd vallen van het godsdienstonderwijs een verbetering bleef vinden. De vervanging in lid 1 van "na overleg" door "in overleg" wees hij af, omdat de laatste uitdrukking tot verschil in opvatting aanleiding zou kunnen geven, maar de bedoeling van de kamerleden, die deze wijziging hadden voorgesteld, deelde hij. "Na overleg" verving hij daarom door "in overeenstemming" (61).

Van Zadelhoff probeerde tijdens de openbare behandeling van het artikel op 11 mei 1920 deze wijziging weer ongedaan te maken. "Na overleg" laat de beslissing daar waar hij hoort, namelijk bij de autoriteiten, betoogde hij. Bovendien wilde hij de godsdienstlessen in één schooltijd samenbrengen, met het doel het gewone onderwijs zo weinig mogelijk te hinderen. De Visser wees zowel het een als het ander af. Alleen in het geval van overeenstemming kan men er zeker van zijn, dat de aangewezen godsdienstleraar op het aangegeven uur aanwezig zal zijn. Het samenbrengen van alle godsdienstlessen in één (wekelijks) schooltijd zou er volgens de Minister toe leiden dat de godsdienstlessen geen intensief deel van het onderwijs op de openbare school zouden uitmaken en dus niets zouden betekenen. De situatie zal dan blijven zoals hij nu is: het godsdienstonderwijs hangt er maar bij. Dat in zijn gewijzigde voorstel de beslissing niet meer in handen lag van de autoriteiten bestreed de Minister met een verwijzing naar lid 3. Het amendement-van Zadelhoff c.s. werd verworpen.

Visser van Ijzendoorn wenste gelijkstelling van de verenigingen, die zich met het geven van godsdienstonderwijs aan schoolgaande kinderen bezighielden en die dit ter kennis van het gemeentebestuur hadden gebracht, met de plaatselijke kerken (de gewone term voor de gereformeerde kerken) en plaatselijke gemeenten

(de gewone uitdrukking voor de overige kerkgenootschappen). De Visser had ze aanvankelijk niet genoemd om het overleg met de gemeente, vooral in de grote steden, niet onnodig te bemoeilijken. Hij wilde het betreffende amendement van Visser van Ijzendoorn echter wel overnemen, als er aan toe werd gevoegd "mits deze verenigingen voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden". Aldus geschiedde 62).

Het beginsel, dat godsdienstonderwijs geen deel mocht uitmaken van het openbaar onderwijs zelf, ook al werd in ruime mate gelegenheid geboden het te geven en te volgen, werd volgens enkele kamerleden door de zoëven geciteerde uitspraak van De Visser, dat godsdienstonderwijs een intensief deel van het openbaar onderwijs moest uitmaken, in gevaar gebracht. De minister verweerde zich met er op te wijzen, dat hij van een intensief deel, niet van een integrerend deel van openbaar onderwijs had gesproken. Het godsdienstonderwijs werd niet in het leerplan, maar enkel in de rooster opgenomen. Het maakte zijns inziens ook verschil of de leerlingen van dezelfde richting waren of niet. Alleen in het eerste geval zou godsdienstonderwijs werkelijk een intensief deel van het onderwijs op de betreffende openbare school kunnen worden 63). Het antwoord van de minister leek bevrediging te brengen en het artikel werd zonder hoofdelijke stemming aangenomen.

De ontwikkeling vanaf 1806, toen onderwijs in het leerstellige van de godsdienst van de openbare school uitgesloten werd, tot de zojuist geschetste regeling van 1920 is geleidelijk geweest. Iedere nieuwe wet droeg nieuwe elementen aan, die in het bestaande recht werden ingebouwd. Bestaande bezwaren bleken in de praktijk niet zwaar te wegen en lieten het toe in de wet te brengen wat eerst niet mogelijk leek. Ook de toepassingspraktijk kon in de wetstekst haar plaats vinden. Op geen enkel moment in de geschiedenis van de regeling bleek het nodig naar een vroegere situatie terug te keren. Voor de toepassing van artikel 26 door het rijksschooltoezicht kon deze ontwikkelingsgang veel goeds doen verwachten.

3.3.4 Artikelen 42 en 43

Artikel 42

- "1. Het schoolonderwijs wordt onder het aanleeren van gepaste en nuttige kundigheden dienstbaar gemaakt aan de ontwikkeling van de verstandelijke vermogens der kinderen, aan hunne lichamelijke oefening en aan hunne opleiding tot alle christelijke en maatschappelijke deugden.
2. De onderwijzer onthoudt zich van iets te leren, te doen of toe te laten wat strijdig is met den eerbied, verschuldigd aan de godsdienstige begrippen van andersdenkenden.
3. Wij kunnen den onderwijzer, die zich in dit opzicht aan plichtverzuim schuldig maakt, voor ten hoogste een jaar en bij herhaling der overtreding voor onbepaalde tijd in zijne bevoegdheid tot het geven van onderwijs aan eene openbare school schorsen.
4. Het geven van godsdienstonderwijs blijft aan de godsdienstleeraren overgelaten".

Artikel 43

- "1. Op bezwaarschriften tegen het in de school gebruik maken van bepaalde aangewezen leerboeken beslist Onze Minister, den Onderwijsraad gehoord.

2. Zijne beslissing wordt in de 'Staatscourant' openbaar gemaakt.
3. Burgemeester en wethouders verbieden den onderwijzer, die een aldus afgekeurd leerboek gebruikt, hiermede voort te gaan.
4. In geval van ongehoorzaamheid geeft de gemeenteraad aan den onderwijzer een niet-eervol ontslag".

3.3.4.1 Geschiedenis tot 1920

Een der oudste bepalingen van onze lager-onderwijswetgeving is artikel 42, dat de geestelijke grondslag van de openbare school vastlegt. Het is bovendien in zijn lange geschiedenis voorwerp geweest van heftige conflicten. De verleiding is groot om aan dit artikel bijzondere aandacht te besteden. De geschiedenis ervan is immers een deel van de religieus-ethische geschiedenis van ons volk. Ik zal mij echter moeten beperken tot enige hoofdlijnen, die voldoende zijn om de betekenis, die deze wettelijke bepaling in 1920 had, te kunnen verstaan. Deze beperking is temeer geoorloofd, omdat, zoals in hoofdstuk VI blijken zal, artikel 42 (evenals het in verband daarmee hier behandelde artikel 43) het rijksschooltoezicht van 1921 tot 1930 niet voor grote problemen heeft gesteld.

In de eerste schoolwet van 1801 werd bepaald, dat in de schoolboeken en leermethodes met de meeste zorg alles moest worden vermeden, dat zou strekken tot ondermijning van een goede zedekunde en van de eerbied voor het Opperwezen 64). Deze algemeen-godsdienstige doelstelling werd in andere, meer positieve woorden ook in de wet van 1803 opgenomen. Aan de kinderen moest worden ingeprent al wat zij aan het Opperwezen, de maatschappij, hun ouders en zichzelf en aan hun medemens verschuldigd waren. De wet voegde daar nog de ontwikkeling der verstandelijke vermogens en de vorming tot redelijke wezens als doel van het onderwijs aan toe 65). Het laatste verdween weer in 1806, waarschijnlijk omdat "vorming tot redelijke wezens" verzet kon oproepen bij orthodox-protestanten en katholieken 66). De formulering van grondslag en doelstelling van openbaar onderwijs uit 1806, die overigens niet in de wet zelf maar in het daarbij behorende reglement was te vinden, bevatte de "klassieke woorden" (Bolkestein), die - gewijzigd en aangevuld - tot vandaag in de lager-onderwijswetgeving zijn blijven figureren en die tenslotte, na een goede 180 jaar, met de invoering van de wet op het basisonderwijs zullen gaan verdwijnen. Artikel 22 van het reglement luidde:

"Alle schoolonderwijs zal zoodanig moeten worden ingericht, dat onder het aanleeren van gepaste en nuttige kundigheden, de verstandelijke vermogens der kinderen ontwikkeld, en zij zelve opgeleid worden tot alle Maatschappelijke en Christelijke deugden".

Het artikel was van toepassing op "alle schoolonderwijs", dus op de openbare én bijzondere scholen. Met Diephuis 67) mogen wij aannemen, dat onder gepaste en nuttige kundigheden de inhoud van het onderwijs kan worden verstaan, zoals de wet die zelf (onder meer in de vakkencatalogus) bepaalde. Het aanleren van die kundigheden was wel hoofddoel van het onderwijs, maar kon niet los worden gezien van de ontwikkeling van de verstandelijke vermogens en de opleiding tot deugdzaamheid: 'onder' het aanleren van de kundigheden werden opvoedingsdoelen nagestreefd. Een afzonderlijke opvoedingswerkzaamheid naast het aanleren van kundigheden lag dus niet in de bedoeling van de wetgever. Dit zou in 1857 nog nadrukkelijker in de wet worden vastgelegd, namelijk door te bepalen, dat het schoolonderwijs "dienstbaar" moest worden gemaakt aan de ontwikkeling der verstandelijke vermogens enz.

Onder maatschappelijke deugden moesten staatkundige deugden worden verstaan. Wil men weten wat staatkundige deugden waren, dan moet men er rekening mee houden, dat de moderne staat en het moderne staatsburgerschap in het begin van de 19e eeuw nog niet bestonden. "Nederland was een patriarchaal geheel, samenhangend op grond van persoonlijke relaties en persoonlijke banden. Men was dus, om een gangbare uitdrukking te gebruiken, lid van een maatschappij, een menselijke samenleving". Het woord staat werd weinig gebruikt (68). Niet gemakkelijk valt na te gaan wat de inhoud der maatschappelijke en staatkundige deugden was. Aan van den Ende ontleent Noordam om goede manieren en omgangsvormen. De christelijke deugden werden in deze tijd, toen de scheiding van kerk en staat wel formeel bestond, maar in het volksbewustzijn nog maar nauwelijks was doorgedrongen en door velen als een verderfelijk revolutionair beginsel werd beschouwd, opgevat als een noodzakelijke voorwaarde voor de maatschappelijke deugden. Alleen de goede christen kon een goed staatsburger zijn, gehoorzaamheid aan de ouders leidde tot gehoorzaamheid aan God en deze weer tot gehoorzaamheid aan de overheid (69).

In de wet van 1806 gingen de maatschappelijke aan de christelijke deugden vooraf. In 1857 werd de volgorde omgekeerd. Noordam spreekt hier van een groot en opvallend verschil (70). Ook oudere auteurs hechtten aan de volgorde een bepaalde betekenis. Van der Giesen bv. ziet in de plaatsing door de wetgever van 1806 van de maatschappelijke voor de christelijke deugden de voorrang uitgedrukt, die de staat (=maatschappij) boven de kerk heeft en een teken van de herwonnen invloed van de oude heersende groepen (regenten, Orangisten), al betwijfelt hij of de verandering van de doelstelling in 1806 invloed op de praktijk heeft uitgeoefend (71). Hentzen ziet in de in 1806 gekozen volgorde de invloed van het sentimentalisme en van de filantropijnen (72). Ik meen, dat deze kwestie in elk geval op de jurisprudentie op de betreffende wetsartikelen van de wetten van 1857, 1878 en 1920 geen invloed heeft gehad.

Voor katholieken en orthodox-protestanten was de geestelijke grondslag van het schoolonderwijs, zoals artikel 22 van het reglement die bepaalde, aanvankelijk alleszins aanvaardbaar. De toepassing van het artikel in verlicht protestantse zin door regering en schooltoezicht deed hen echter in verzet komen. Daarbij hebben zij zich eerst op de verbetering van de openbare school gericht. Levend en denkend vanuit de oude idee van het ene corpus christianum, waarbinnen staat en kerk samen functioneerden (73), wilden zij de weg van de vrije school, door de liberalen gepropageerd, nog niet op een christelijke staat moest een christelijke school in stand houden. Toen pogingen om de openbare school voor orthodoxe gelovigen toch aanvaardbaar te maken mislukten, trad een wisseling van standpunten op. De liberalen gingen de openbare school als school voor alle kinderen van het volk verdedigen tegen wat zij zagen als clericale domperij en sectarisme, katholieken en orthodoxe protestanten kozen, hoewel de scheiding van kerk en staat in theorie nog verwerpend, voor de vrije school (74). In 1848 lukte het hen de vrijheid van onderwijs in de grondwet opgenomen te krijgen. Het primaire gevolg daarvan was, dat het de overheid voortaan verboden was een vergunningenstelsel voor het oprichten van scholen te hanteren. Een nieuwe lager-onderwijswet was mede daarom noodzakelijk, maar deze liet nog tot 1857 op zich wachten.

Een der strijdpunten uit de periode 1806-1848 was de verplichte boekenlijst van artikel 24 van het reglement van 1806, die in 1810 werd vastgesteld en waarop vooral boeken werden geplaatst, die een verlicht protestantse geest ademden. Wel mochten de bijzondere scholen, die door diaconieën, godshuizen en dergelijke in stand werden gehouden, nog boeken gebruiken, die door de aard van het daar gegeven onderwijs werden gevorderd, terwijl voor de overige (door onderwijzers zelf in stand gehouden) scholen de schoolopzieners of de plaatselijke schoolcommissies toestemming tot het gebruik van andere boeken konden geven, maar dat nam niet weg, dat de keuze van de leermiddelen wel zeer streng gebonden werd (75).

Het K.B. van 2 januari 1842 trachtte aan de gerezen bezwaren tegemoet te komen, door de geestelijkheid een controlemogelijkheid op de gebruikte boeken te bieden 76). De katholieke geestelijken hebben langs deze weg getracht de bijbel van de openbare school te weren, maar het is niet duidelijk in hoeverre deze poging is geslaagd 77). Het K.B. bracht in elk geval geen bevrediging in de schoolstrijd.

Nadat voorafgaande pogingen om tot een nieuwe lager-onderwijswet te komen waren mislukt, slaagde minister van der Brugghen er tenslotte in zijn ontwerp in het Staatsblad te krijgen, ondanks zware tegenstand van o.m. Groen van Prinsterer 78). De eerste twee leden van artikel 23 van de wet van 1857 luiden als volgt:

"Het schoolonderwijs wordt, onder het aanleeren van gepaste en nuttige kundigheden, dienstbaar gemaakt aan de ontwikkeling van de verstandelijke vermogens der kinderen en aan hunne opleiding tot alle Christelijke en maatschappelijke deugden. De onderwijzer onthoudt zich van iets te leeren, te doen of toe te laten, wat strijdig is met den eerbied, verschuldigd aan de godsdienstige begrippen van andersdenkenden" 79).

Het nieuwe artikel 23 gold uitsluitend voor de openbare scholen. Het maakte, meer nog dan zijn voorganger uit 1806, duidelijk, dat, hoezeer het aanleren van kundigheden ook het hoofddoel van een school mocht zijn, de vorming van verstand en redelijk besef een plicht van de onderwijzer was. Daaraan, aan de ontwikkeling der verstandelijke vermogens en de opleiding tot alle christelijke en maatschappelijke deugden, moest het schoolonderwijs 'dienstbaar' zijn.

"De wet spreekt daaromtrent bepaald en gebiedend; zij legt daardoor den onderwijzer eene verplichting op, waaraan hij zich niet kan onttrekken zonder zich aan pligtverzuim schuldig te maken. Maar die verplichting roept den onderwijzer niet tot eene afzonderlijke werkzaamheid, waaraan hij een zeker deel van den tijd zal moeten wijden en dit aan het onderwijs onttrekken; met en onder, niet afgescheiden, maar ter gelegenheid van het onderwijs moet tevens aan die vorming worden gewerkt" 80).

Een "werktuigelijke behandeling en afrigting" voldeed daarom naar de mening van schoolopziener Diephuis niet aan de eis van de wet.

Wat was de betekenis van de christelijke en maatschappelijke deugden in de nieuwe wet? De regering meende in het wetsontwerp een oplossing voor de heftige meningsverschillen over de grondslag van de openbare school te hebben gevonden, die uit drie elementen bestond. In de eerste plaats was de school niet bestemd voor eigenlijk gezegd onderwijs in de godsdienst; dit werd overeenkomstig artikel 23, lid 3, aan de godsdienstleraren overgelaten. In de tweede plaats werd de onderwijzer opgedragen de godsdienstige begrippen van andersdenkenden te eerbiedigen, de eerbied daarvoor aan de kinderen in te prenten en hen te stemmen tot onderlinge liefde en verdraagzaamheid. Ten derde: datgene wat aan de godsdienst voor het schoolonderwijs ontleend zou worden moest zooveel doenlijk in overeenstemming zijn met de godsdienstige begrippen der bevolking 82).

Het eerste punt kwam in de vorige paragraaf aan de orde en hoeft hier geen bespreking meer. De eerbied, verschuldigd aan de godsdienstige begrippen van andersdenkenden, welke de onderwijzer in de school moest betrachten, was naar de mening van enige auteurs een zwaardere eis dan de eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen, die in de grondwet stond vermeld. Eerbiediging, aldus Bolkestein, is het recht van bestaan erkennen van, uit achting of waardering niet ingaan tegen, uit achting of waardering sparen, terwijl eerbied een gevoel van bewondering en hoogachting is. Hij achtte dit een zaak van groot praktisch belang, maar constateerde tevens - en terecht - dat het verschil in 1857 niet werd gezien (van der Brugghen sprak over de wetsbepaling herhaaldelijk alsof er

eerbiediging en niet eerbied te lezen stond 83)) Het K.B. van 23 april 1861, waarbij werd beslist "dat geestelijke broeders, gekleed in het gewaad hunner orde, in eene openbare school onderwijs gevende, niet kunnen geacht worden zich te onthouden van iets te leeren, te doen of toe te laten wat strijdig is met den eerbied verschuldigd aan de godsdienstige begrippen van andersdenkenden", zou volgens Bolkestein nooit door de minister van binnenlandse zaken zijn uitgelokt, wanneer de lager-onderwijswet van eerbiediging en niet van eerbied had gesproken. Ik waag het te betwijfelen. De jurisprudentie van die tijd werd meer bepaald door de steeds sterker oploaaende schoolstrijd dan door een verschil in woordkeus. Die schoolstrijd bracht de regering er toe het artikel rigoreus toe te passen, om zo de bruikbaarheid van de openbare school voor de gehele bevolking te demonstreren. Dat blijkt ook wel hieruit, dat, zoals Bolkestein opmerkte, in de practijk het wetsartikel werd geïnterpreteerd als stond er niet "strijdig met den eerbied, verschuldigd aan de godsdienstige begrippen", maar "strijdig met de godsdienstige begrippen". Het uiten van meningen, strijdig met de godsdienstige begrippen van anderen, kan geschieden met eerbied voor of eerbiediging van die begrippen, maar het werd usance de wet zo te verstaan alsof dat niet zo was 84)! De jurisprudentie week hier duidelijk van de wetstekst af.

In het oorspronkelijke wetsontwerp was aan lid 2 nog de volgende zin toegevoegd "Hij (de onderwijzer) prent aan de kinderen dien eerbied in en wekt hen op tot onderlinge liefde en verdraagzaamheid". Dit ging de meerderheid te ver; verzwakking van de godsdienstige denkbeelden van de kinderen, die thuis waren aangekweekt, zou er het gevolg van kunnen zijn 85). Het valt op, dat de kamer in de discussie over het amendement om deze volzin te doen vervallen blijk gaf de betekenis van eerbied, zoals Bolkestein die gaf, goed te begrijpen. Toch bleef dit begrip in de eerste volzin van lid 2 staan, wellicht omdat het daar ging om de houding van de onderwijzer, d. i. de volwassen persoon, en niet om kinderen.

Ook nu bleek het niet gemakkelijk aan te geven wat de christelijke deugden inhielden. Men kon, aldus de regering, in redelijkheid niet van de regering verwachten dat zij een overzicht zou geven van de christelijke zedekunde, maar zij vertrouwde er op, dat de christelijke onderwijzers, zonder tekort te doen aan de eerbied, verschuldigd aan de godsdienstige begrippen van andersdenkenden, genoeg ruimte zouden vinden om aan de hen toevertrouwde jeugd indrukken mede te delen van christelijke gezindheid en deugd. Die ruimte zou niet overal dezelfde behoeven te zijn, wat op de ene plaats mogelijk is of door de behoefte van de bevolking geeist wordt, zal elders niet mogelijk zijn of niet gevorderd worden. "Zou bv. in eene school van onvermengd Protestantsche kinderen het lezen in den Bijbel, wanneer daarop prijs wordt gesteld, streng moeten worden geweerd? Dit kan daár niemand hinderen, en van buiten sluiten van Roomsche-Katholieken kan daár niet de rede zijn". Maar tegelijkertijd hield de regering vol, dat niet alleen de begrippen der aanwezige kinderen moesten worden ontzien. Ook de godsdienstige begrippen van de afwezigen hadden recht op eerbiediging van de kant van de onderwijzer. Ook meende de regering, dat, wanneer in een onvermengd protestantse openbare school een niet-protestants kind werd toegelaten, de vrije ruimte verdween dan wel kleiner werd, omdat de openbare school voor de kinderen van het gehele volk toegankelijk moest blijven. Hierbij merkt Kreenen op, dat deze opvatting de toepassing van de wettelijke regeling van het openbaar onderwijs afhankelijk maakte van toevallige omstandigheden, die van de ene dag op de andere konden wisselen. Het binnenkomen van een enkel kind kon tot het verwijderen uit de school van een geheel stel van leer- en leesboeken leiden. Hij meende daarom dat bijbellezen steeds buiten de gewone schooltijden moest geschieden 86). Van der Brugghen zag deze moeilijkheid blijkbaar ook wel, want hij meende dat de bijbel "in de regel" niet op de openbare school thuishoorde maar voor de door Kreenen opgeworpen moeilijkheid had hij geen oplossing, waar slechts een rooms-katholiek kind in de school aanwezig is, mag de bijbel in ieder geval niet gebruikt worden 87).

Van groot belang was ook wat minister van der Brugghen zei over de rol van de onderwijzer:

"Gelijk de onderwijzer is, is ook de school; dat staat vast. En nu is een van beide waar, of de onderwijzer is een oprecht Christen, - en daardoor versta ik niet een volmaakt mensch, maar een man, die, in weerwil van de mogelijke dwaling of mindere zuiverheid van zijn leerbegrip, in zijn hart de liefde tot Christus draagt en die daardoor wordt gedrongen tot elk goed woord en werk, tot die liefde, die alles hoopt en alles verwacht, - of de onderwijzer is geen oprecht Christen in den aangeduiden zin: en in dat geval wacht ik van zijne opleiding tot Christelijke deugden niet veel goeds, maar ook niet veel kwaads; want die man zal zich wel onthouden van te willen getuigen van iets dat in zijn hart niet is; hij zal zich daartoe te eng besloten gevoelen tusschen de perken dezer wet, om zich in gevaar te begeven van aan de eene of andere zijde veel te doen... Doch daar kan de Regering, daar kan de Staat niets aan doen; hij kan geene Christenen maken, ook niet onder de onderwijzers. Maar nu stel ik aan de andere zijde: de onderwijzer is een oprecht Christen, en geene wet zal hem ooit kunnen beletten dat te zijn, en er zullen er velen zijn. In dat geval zal hij bij zijn onderwijs, al is het niet opzettelijk, al zoekt hij het niet in eene Christelijke atmosfeer, een goeden reuk van Christus om zich verspreiden, en daardoor heilzaam op de harten der kleine kinderscharen rondom hem inwerken. Zonder woord zal hij door Christelijke liefde, door voorbeeld en Christelijken levenswandel, de harten der kinderen voor het koninkrijks Gods winnen. Dat zal hij kunnen doen op de school zelve, door de kinderen van Christenen in het algemeen op hunne roeping te wijzen, juist als kinderen van Christenen, om zich als zoodanig te betoonen. Dat zal hij kunnen doen door de kinderen van Israëlieten te wijzen op hunne roeping, als kinderen Abrahams, geroepen om te wandelen in de voetstappen van het geloof huns vaders. Ik geloof niet dat daardoor aan iemand ergernis zal kunnen gegeven worden" 88).

Hier sprak de vertegenwoordiger van de ethisch-irenische richting in het protestantisme. Een hoog oplopend conflict met de man, die de confessionele richting verdedigde, Groen van Prinsterer, voor wie een opleiding tot christelijke deugden "buiten de betamelijke vermelding van den Christus Gods" een leugen was, was het onvermijdelijk gevolg. Ik verwijs hiervoor naar de literatuur 89). Voor wat betreft het verstaan van het wetsartikel is het nodig er op te wijzen, dat in de visie van van der Brugghen het artikel slechts beperkte betekenis kon hebben. Alles hing af van de onderwijzer, van zijn christelijke of niet-christelijke levenshouding. En of die onderwijzer christelijk zou zijn, of hij dus feitelijk zou (kunnen) voldoen aan de eis der wet, daaraan kon volgens de minister de staat niets doen.

Wat blijft er dan over? In de eerste plaats moet een onderscheid gemaakt worden tussen christelijke geloofsleer en christelijke zedenleer. Idenburg merkt op, dat in de sfeer van de tijd, waarin de eerste schoolwetten ontstonden, het christendom als een zedenleer werd opgevat. Opleiding tot christelijke deugden was in 1806 opleiding tot het (geneutraliseerde) christendom. De wetgever van 1857 heeft aan deze schoolgodsdienst een einde gemaakt. Op de staatsschool mocht geen godsdienstig onderwijs meer worden gegeven 90). In de tweede plaats was er de opdracht aan de onderwijzer om alles na te laten wat strijdig was met de eerbied voor de godsdienstige begrippen van andersdenkenden. Daardoor moest voorkomen worden, dat vorming en opvoeding op de openbare school zouden worden gegeven in overeenstemming met de specifieke christelijke begrippen van de onderwijzers en dat de huiselijke opvoeding der kinderen schade leed. Ten derde zou datgene wat aan de christelijke godsdienst moest worden ontleend om opleiding tot christelijke deugden te realiseren, afhangen van de plaatselijke omstandigheden, daaronder begrepen de levensovertuiging van de onderwijzer, uiteraard met behoud van de eerbieds-eis. Diens levensovertuiging kon er oorzaak

van zijn, dat aan de wettelijke eis feitelijk niet werd voldaan, maar omdat de staat op dit punt geen middelen ter beschikking stonden om ook dan tot verwerking van de wet te komen, restte niets anders dan zich hierbij neer te leggen. Tenslotte bestond de mogelijkheid om godsdienstonderwijs door godsdienstleraren te doen verzorgen.

Hoe was nu de praktijk van de wet van 1857? Dikwijls richtte de openbare school zich naar de in de streek overheersende kerkelijke richting en kwam zodoende tegemoet aan plaatselijke behoeften. Hoewel de bijbel in de regel niet gebruikt mocht worden, gebeurde dit op sommige scholen toch. Ook gebed bij de aanvang of het einde van de schooltijd kwam voor. Met de "dienstvaardigheden der praktijk" werd ter dege rekening gehouden 91). Omstreeks 1860 dook de term "neutraliteit" op, als aanduiding van de grondslag van de openbare school, maar terwijl de een de neutraliteit in absolute zin opvatte, deed de ander dit in relatieve zin 92). De dubbelzinnigheid van de wettelijke regeling werd in 1861 door de schoolopziener Hofstede de Groot scherp onder woorden gebracht: aan de ene kant moesten de kinderen worden opgeleid tot alle christelijke deugden, maar tevens mochten joodse kinderen niet in hun godsdienstige overtuiging worden gekwetst. De oplossing, die hij zijn onderwijzers aanbood:

"Behandel de Israëlieten met eerbied, zonder iets van dit alles op te leggen, maar toch ook als een overkleine minderheid, die zich naar de overgrote meerderheid moet schikken",

kostte hem zijn functie 93). De neutraliteitspolitiek als enige uitweg uit het dilemma, waarin de openbare school zich temidden van de steeds heftiger woedende schoolstrijd zag geplaatst, begon zich te ontwikkelen. Ook het bovengenoemde K. B. van 23 april 1861 was daarvan een uiting, evenals het K. B. van 6 april 1875, dat enige rooms-katholieke feestdagen als vakantie-dagen van een openbare school in Maastricht schrapte 94).

De wet van 1878 betekende een verscherping van de neutraliteit. Artikel 33 van deze wet nam de twee eerste volzinnen van artikel 23 van de oude wet over. Minister Kappeyne van de Copello was met de formule van de christelijke en maatschappelijke deugden niet gelukkig, maar hij wanhoopte aan het vinden van iets beters 95). Ook met betrekking tot de eerbiedseis op zich bracht de nieuwe wet geen wijziging. Nieuw was wel de derde volzin van artikel 33:

"De onderwijzer, die zich in dit opzicht aan pligtverzuim schuldig maakt, kan door Ons voor hoogstens een jaar en bij herhaling der overtreding voor onbepaalde tijd in zijne bevoegdheid tot het geven van onderwijs aan eene openbare school worden geschorst".

De vierde en laatste volzin van artikel 33 bepaalde, dat het geven van godsdienstonderwijs aan de godsdienstleraren bleef overgelaten. De regeling met betrekking tot het voor het godsdienstonderwijs beschikbaar stellen van lokalen, werd niet meer in het artikel over grondslag en doelstelling van de openbare school, maar in een apart artikel 22 opgenomen. Was op overtreding van de eerbiedseis in de oude wet geen straf gesteld, nu was dat anders geworden. De regering beschikte hierdoor bovendien over een middel om de neutraliteit (een term die overigens noch in de grondwet, noch in de wet voorkwam) overal op dezelfde wijze te handhaven, los van plaatselijke omstandigheden als bv. de politieke samenstelling van de gemeenteraad of de gezindheid of gezindheden waartoe de schoolkinderen behoorden. In 1881 verklaarde de minister van binnenlandse zaken in de Tweede Kamer, dat het begrip andersdenkenden in ruime zin moest worden opgevat. Op vragen uit de kamer of de eerbied, waarvan de wet sprak, zich op een boerendorp in Limburg ook moest uitstrekken tot de leerstellingen van Mohammed en Boeddha, of het geoorloofd was Jenner als een weldoener der mensheid voor te stellen en of burgers, die in tijden van nood het vaderland gewapend te hulp

snelden, aan de jeugd als een loffelijk en navolgenswaard voorbeeld voor ogen gesteld mochten worden, hoewel er enige landgenoten waren die het dragen van wapens ongeoorloofd achtten, ging de minister niet in. In elk geval kon zijn verklaring alleen als een keuze voor de absolute neutraliteit worden geïnterpreteerd 96). Enige maanden later op 24 juni 1881, schreef de minister aan een college van Gedeputeerde Staten, dat een bepaling in een plaatselijke verordening "dat de schooltijden dagelijks met een kort en gepast gebed of gezang op eene eerbiedige wijze ingericht, geopend en gesloten moeten worden", in strijd was met de wet. Gezien vanuit een beleid, dat op handhaving van de absolute neutraliteit was gericht, was deze beslissing correct. Maar twee jaar later werd in geheel tegengestelde zin beslist. De minister achtte geen termen aanwezig om een raadsverordening, die "een kort en gepast gebed of gezang, op eerbiedige wijze ingericht" voorschreef bij het openen en sluiten van de schooltijden, aan de Koning ter vernietiging voor te dragen. "Door het bidden op zichzelf toch wordt niet in strijd met artikel 33, al. 2, der O.W. gehandeld; dit artikel wordt eerst dan geschonden, wanneer de bewoordingen van het gebed den eerbied voor de godsdienstige begrippen van andersdenkenden krenken" 97). De met name bij Hubrecht 98) vermelde jurisprudentie laat niet alleen zien dat de toepassing van artikel 33, voor wat de eerbiedseis betreft, onvast was, maar illustreert ook hoe scherp de godsdienstige groepen voor 1900 tegenover elkaar stonden. Daartegen was geen wet en geen wetstoepassing opgewassen. Gaat men vervolgens bij het in 1907 gepubliceerde werk van Ketelaar te rade, dan valt het op, dat hij uitsluitend jurisprudentie uit de 80er jaren vermeldt. De strijd is blijkbaar uitgewoed. Ik vermoed, dat de vanaf 1889 in de wet opgenomen en steeds groter wordende subsidies voor het bijzonder lager onderwijs daar de oorzaak van zijn. De mogelijkheden voor hen, die bezwaar hadden tegen de grondslag en doelstelling van de openbare school en tegen de praktische toepassing daarvan, om hun kinderen van die school weg te nemen en op een bijzondere school van de eigen richting te plaatsen waren daardoor immers veel groter geworden.

Beslissingen van de minister inzake bezwaarschriften tegen het in de openbare school gebruik maken van bepaald aangewezen leerboeken waren niet talrijk. Er bleek uit, dat onder leerboeken ook andere leermiddelen dan leerboeken werden begrepen (bv. een plaat, waarop het skelet van een aap was afgebeeld; deze plaat mocht niet worden gebruikt om het menselijk lichaam te demonstrenen). De wijze, waarop in geschiedenisboeken de reformatie werd behandeld gaf nog wel eens tot problemen aanleiding. Zo mocht de aflatenhandel niet als een bewijs voor "de diepe verdorvenheid der Roomsche Kerk" worden aangevoerd, ook al had het concilie van Trente de verderfelijheid van de aflaathandel zelf uitgesproken 100).

3.3.4.2 De wet van 1920

Het wetsontwerp voor een nieuwe lager-onderwijswet, dat in 1919 werd ingediend, nam de tekst van de inmiddels tot artikel 45 vernummerde bepalingen van de wet van 1878 over. De parlementaire behandeling bracht er slechts weinig verandering in. Hetzelfde gebeurde met het artikel over de bezwaarschriften tegen op de openbare school gebruikte leerboeken. Regering noch Tweede Kamer vonden blijkbaar aanleiding de ruime betekenis, die in de praktijk van de wetstoepassing aan het begrip leerboek was gehecht, in de wet vast te leggen, bv. door leerboeken te wijzigen in leermiddelen.

De communist van Ravesteyn deed een vergeefse poging om de christelijke en maatschappelijke deugden uit de wet te verwijderen. In de wet mochten, aldus dit kamerlid, geen uitdrukkingen staan, die volkomen verouderd waren. De socialist Gerhard bepleitte handhaving, omdat anders de openbare school tot zuiver

intellectualisme zou vervallen. Minister de Visser sloot zich hierbij aan. Het behoud van de oude formule betekende volgens hem, dat ook karaktervorming tot de taak van de openbare school behoorde, maar anders dan Gerhard zag hij in de christelijke deugden meer dan zuiver menselijke deugden, namelijk deugden gezien in het licht van de christelijke wereldbeschouwing of getoetst aan de normen, die het christendom aan het zedelijke leven stelt. Ook het anti-revolutionaire kamerlid Rutgers verzette zich tegen het amendement van Ravesteyn, maar zonder enige geestdrift en alleen, omdat voorstanders van de schrapping der christelijke deugden in aanvaarden van het amendement een ontkenning zouden zien van de christelijke grondslag van de samenleving. Hij maakte de mijns inziens juiste opmerking, dat de openbare school zich had ontwikkeld tot wat zij was, ondanks het voorschrift van de christelijke deugden. In de M.v.A. had de minister in dezelfde geest opgemerkt, dat het voor de zedelijke opvoeding weinig zal baten of de wetgever voorschriften geeft. Wat er van de op zich voldoende bepalingen van artikel 45 (42) in de praktijk terecht komt hangt af van de onderwijzer 101).

Behalve het amendement van Ravesteyn werd ook nog een amendement-Ossendorp verworpen, dat de eerbiedseis wilde uitstrekken tot de staatkundige begrippen van andersdenkenden. De voorstanders daarvan wensten met name manifestaties voor het Koningshuis en het zingen van het Wilhelmus van de openbare school te weren, omdat deze als symbolen van het kapitalisme een belediging voor de revolutionaire arbeidersklasse waren. Minister de Visser stelde hiertegenover, dat de verplichting van artikel 2, lid 3, om als onderdeel van de vaderlandse geschiedenis de beginselen der staatsinrichting te behandelen, met zich bracht, dat de onderwijzer zich op de bodem van het jus constitutum moest plaatsen. De onderwijzer had de staatsinrichting te ontvouwen, zoals die feitelijk was. Het was hem verboden daarbij een appreciatie te voegen ten ongunste van het bestaande stelsel. Omdat het koninklijk gezag deel was van de staatsinrichting mocht de onderwijzer ook daarover geen depreciërende opmerkingen maken. En hij voegde er nog aan toe, dat elke onderwijzer zich op het standpunt moest stellen, dat in de school de eerbied voor de overheid, zoals zij is, en de gehoorzaamheid aan de wetten des lands moesten worden aangekweekt. Van Ravesteyn, die ontkende dat aanvaarding van zijn amendement de openbare school tot zuiver intellectualisme zou veroordelen, merkte bij dit betoog terecht op, dat de minister achteraf aan artikel 2, lid 3, een bepaalde interpretatie had gegeven. Zijns inziens impliceerde het leren van de grote trekken van de staatsinstellingen niet het opwekken tot eerbied voor die instellingen. Maar minister de Visser hield vol dat men, zonder politieke propaganda te maken, toch rekening kon houden met de eerbied voor de overheid en de gehoorzaamheid aan de wet. Daarop werd ook het amendement-Ossendorp verworpen 102).

Op aandringen van de kamer wijzigde de regering lid 1 van artikel 45 (later: 42) in die zin, dat het schoolonderwijs ook dienstbaar werd gemaakt aan de lichamelijke oefening der kinderen. De tekst van lid 3 werd herschreven, zonder dat de betekenis ervan zich wijzigde. Over het verschil tussen eerbiediging (grondwet) en eerbied (wet) maakte niemand een opmerking.

Aan artikel 46 (later in de wet vernummerd tot 43) werd op voorstel van Ketelaar toegevoegd, dat de minister, alvorens te beslissen op een bezwaarschrift inzake leerboeken, de Onderwijsraad moest horen.

Ik meen te mogen concluderen, dat de totstandkoming in 1920 van artikel 42 niets nieuws bracht in vergelijking met 1878 of 1857. Alleen met betrekking tot het aankweken van eerbied voor de overheid en gehoorzaamheid aan de wet werd enige nadere verduidelijking verkregen. De betekenis van de discussie in 1920 is slechts gering, zeker indien men haar vergelijkt met het grote treffen tussen Groen en van der Bruggen in 1857. De mogelijkheid om de inhoud van lid 1 van artikel 42 te verwerklijken hing zozeer af van de individuele leerkrachten, dat

mijns inziens van de wetstekst zelf weinig sturende invloed op het openbaar lager onderwijs kon uitgaan. In het tweede en derde lid had de regering een middel in de hand om in te grijpen als leerkrachten zich tegenover de godsdienstige richtingen, waartoe de kinderen behoorden, niet behoedzaam en tolerant betoonden, zodat wat wel de vluchtheuvel functie van de openbare school is genoemd in stand kon blijven, maar verwacht mocht worden, dat het middel weinig gehanteerd zou worden. Hetzelfde kan gezegd worden van artikel 43 over het verbod van leerboeken. De werkelijke vragen lagen op pedagogisch niveau, zoals de vraag of het beter is kinderen onderwijs te geven in een school met de godsdienstige signatuur van de ouders of in een godsdienstig of levensbeschouwelijk gemengde school, en hoe moet een leerkracht de zedelijke vorming van de leerlingen nastreven als hij in zijn klas een gemengde bevolking heeft. Het zijn in theorie nog onopgeloste vragen, vandaag niet alleen voor openbare, maar ook voor bijzondere onderwijzers.

3.4 BEKOSTIGINGSVOORWAARDEN VOOR HET BIJZONDER ONDERWIJS

3.4.1 Artikel 89, leden 2 en 3, en artikel 90, leden 1 tot en met 5

Artikel 89

- "2. Het leerplan wordt aan den inspecteur medegedeeld. Het mag niet door den Onderwijsraad als niet voldoende aan de wettelijke vereischten afgekeurd zijn.
3. Het onderwijs wordt gegeven volgens een aan den inspecteur medegedeelden en in een der schoolvertrekken op eene zichtbare plaats opgehangen rooster van lesuren, waarop tevens de feestdagen en vacantietijden zijn vermeld".

Artikel 90

- "1. Het leerplan, bedoeld in artikel 89, tweede lid, geeft den omvang van het onderwijs aan en de verdeeling van de leerstof over de klassen. Dit onderwijs moet gedurende niet minder dan veertig normale schoolweken per jaar worden gegeven: aan scholen voor gewoon lager onderwijs gedurende ten minste twee en twintig uren waarvan ten hoogste twee uren in het vak, vermeld in artikel 2 onder k. Het leerplan moet voorts voor elke school het aantal uren aanwijzen, dat besteed zal worden aan elk vak afzonderlijk, alsmede het aantal leerjaren voor elk vak en de verdeeling der leerstof over de verschillende leerjaren, opdat een voldoende en regelmatig voortschrijdend onderwijs wordt verkregen. Bovendien kan het leerplan vakken omvatten verband houdende met de richting van het onderwijs.
2. Indien de inspecteur van oordeel is, dat het leerplan niet voldoet aan de wettelijke vereischten en het schoolbestuur weigert het te wijzigen, kan hij den Onderwijsraad verzoeken dit uit te maken.
3. Bij de beoordeling van het leerplan komt de richting van het onderwijs niet in aanmerking.
4. Afwijking van den rooster van lesuren kan plaats hebben met toestemming van het bestuur en den inspecteur.
5. Indien de inspecteur willekeurige afwijking van den rooster van lesuren of van het leerplan heeft vastgesteld, doet hij daarvan binnen tien dagen schriftelijk mededeeling aan Onzen Minister, alsmede aan het schoolbestuur. Onze Minister beslist, den Onderwijsraad gehoord, of de vastgestelde afwijking aanleiding geeft tot geheele of gedeeltelijke inhouding van de vergoeding, bedoeld in de artikelen 97 en 101. Van die beslissing wordt mededeling gedaan aan het bestuur der gemeente waar de school is gevestigd, aan den inspecteur en aan het bestuur der school".

3.4.1.1 Geschiedenis tot 1920

De wet van 1857 had de mogelijkheid geschapen van gemeentelijke en provinciale subsidies aan bijzondere scholen. Voorwaarde was in elk geval, dat de aldus gesubsidieerde scholen toegankelijk zouden zijn voor alle kinderen. Bovendien waren op dergelijke scholen de voorschriften inzake grondslag en doelstelling van de openbare school van toepassing. Dit kwam hierop neer, dat alleen die bijzondere scholen gesubsidieerd konden worden, die wat karak-

ter betreft overeenkwamen met de openbare, een voor de voorstanders van bijzonder onderwijs meestal te zware voorwaarde. Rijkssubsidie was uitgesloten 103).

Dit werd eerst mogelijk bij de wijziging van de wet van 1878, die in 1889 door minister Mackay tot stand werd gebracht. Het subsidie was toen nog bescheiden van omvang en werd verstrekt onder voorwaarde dat

- "1. de school staat onder het bestuur van eene instelling of vereniging die rechtspersoonlijkheid bezit;
2. het onderwijs de vakken omvat in artikel 2 vermeld onder a-j, alsmede k, tenzij, wat het laatste vak betreft, blijke dat de schoolgaande kinderen daarin elders voldoende onderwijs ontvangen;
3. dat onderwijs gegeven wordt gedurende ten minste achttien uren per week, waarvan ten hoogste twee uren in het vak vermeld onder k van artikel 2, volgens een aan den arrondissements-schoolopziener medegedeelden en in een der schoolvertrekken op eene zichtbare plaats opgehangen rooster van lesuren, waarop tevens de feestdagen en de vacantiетijden zijn vermeld;
4. het aantal onderwijzers voldoet aan de voor de openbare scholen gestelde eischen in de artikelen 23 en 24, het 3de lid uitgezonderd 104)".

Vanaf 1889 werd het subsidie geleidelijk uitgebreid totdat in 1920 de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder lager onderwijs, die in 1917 in de grondwet was opgenomen, in de wet werd uitgewerkt. In de periode 1889 - 1920 bleven de subsidievoorwaarden in hoofdzaak dezelfde, althans voor wat betreft de inrichting van het onderwijs. Toegevoegd werd onder meer, dat het leerplan aan de schoolopziener moest worden meegedeeld 105). Een poging van enkele kamerleden (waaronder de latere voorzitter van de pacificatie-commissie dr. Bos), om goedkeuring van het leerplan door de districts-schoolopziener als voorwaarde te stellen (bij conflict tussen deze en het schoolbestuur zou dan de minister een beslissing moeten nemen), werd door een grote kamermeerderheid in 1905 verijdeld. Zelfs mededeling van het leerplan aan de schoolopziener werd niet nodig geoordeeld en verworpen. In een ander amendement uit dit jaar verscheen voor het eerst de voorwaarde dat het leerplan moest voldoen aan de eis van regelmatig voortschrijdend en voldoende onderwijs in de vakken, maar dit amendement werd ingetrokken. Belangrijk is ook, dat al in een vroeg stadium (1891/1892) door verschillende Koninklijke Besluiten werd bepaald, dat splitsing van de leerlingen in verschillende afdelingen, naar stand en gegoedheid der ouders, het houden van afzonderlijke klassen voor jongens en meisjes, een en ander met verschillend leerplan of zelfs in verschillende gebouwen gehuisvest, geen inbreuk maken kon op de door het schoolbestuur voorop gezette eenheid der school en dus geen invloed kon oefenen op de in verband daarmee aangevraagde rijksbijdrage 106). Deze kwestie zal na 1920 opnieuw aan de orde komen. Goedkeuring van de rooster of van later daarin aangebrachte wijzigingen was geen eis van de wet, maar zonder visum van de schoolopziener, bij algemene maatregel van bestuur voorgeschreven, was het stuk zonder waarde voor het verkrijgen van de rijksbijdrage 107). Ook dit visum speelde later nog een belangrijke rol.

3.4.1.2 De wet van 1920

De artikelen 88 en 89 van het ontwerp van wet namen uit de oude wet over de voorschriften aangaande de te geven vakken, het minimale aantal uren, dat per

week gegeven moest worden, het maximum van twee uren voor het vak nuttige handwerken voor meisjes, de mogelijkheid dit vak niet te doen geven, indien de schoolgaande kinderen daarin elders voldoende onderwijs ontvangen, en de voorschriften met betrekking tot leerplan en lesrooster. Nieuw waren de hoofdlijnen van het leerplan. In het leerplan moesten worden opgenomen de omvang van het onderwijs en de verdeling van de leerstof over de klassen, het aantal uren voor elk vak afzonderlijk, de verdeling van de leerstof over de leerjaren, zodat (later gewijzigd in: opdat) een voldoende en regelmatig voortschrijdend onderwijs in de leervakken werd verkregen. Een gelijk-luidende bepaling dus als in artikel 25 voor de openbare scholen. Nieuw was ook, dat de op te richten Onderwijsraad tot taak kreeg om te beslissen in een geschil tussen het schoolbestuur en de inspecteur over de vraag of het leerplan voldeed aan de wettelijke eisen. Bij het geven van een oordeel daarover mocht de richting van het onderwijs door de Onderwijsraad niet in aanmerking worden genomen. In het Voorlopig Verslag van 18 december 1919 werden reeds enige wijzigingsvoorstellen aan de regering voorgelegd. De mogelijkheid om de meisjes buiten de school onderwijs in nuttige handwerken te doen ontvangen wenste men geschrapt te zien en de minister ging daarmee accoord. Voorstellen om voor leerplannen van bijzondere scholen goedkeuring door de inspecteur te eisen nam de minister echter niet over. Goedkeuring zou betekenen controle op het onderwijs zelf. Het was zijns inziens voldoende, indien zou worden nagegaan of de wet werd nageleefd. De minister voelde er ook weinig voor het minimum aantal uren per week, dat in het ontwerp op twee en twintig was gesteld te verlagen. Bij een normale schoolweek van zes en twintig uren achtte de minister voldoende ruimte aanwezig voor het geven van andere vakken. De minister deelde verder nog mede, dat het ter voorkoming van misbruik, dat gemaakt zou kunnen worden van de onbeperkte vrijheid inzake de duur van de vacaties, nodig was in de wet een waarborg op te nemen dat het onderwijs gedurende een minimum aantal schoolweken zou worden gegeven. Uitgaande van zes weken zomervacantie plus nog drie vacaties van resp. drie, twee en één week, vond hij een minimum van veertig normale schoolweken geen al te strenge eis. Onder een normale schoolweek verstond hij een week met een aantal lesuren overeenkomstig de aan de inspecteur medegedeelde rooster. Zowel de duur der vacaties als de betekenis van normale schoolweek zouden later nog tot veel problemen aanleiding geven (108). Bij nota van wijziging werden de verschillende voorschriften op andere wijze over de twee artikelen verdeeld. Hierin zou tijdens de mondelinge behandeling geen wijziging meer komen.

Bij die mondelinge behandeling werden nog 4 amendementen ingediend. Een amendement-Staalman om twee uren lichamelijke oefening verplicht voor te schrijven kreeg geen steun, omdat de wettelijke regeling niet de trekken van een rooster moest gaan aannemen. Een voorstel van Ossendorp om, evenals bij het openbaar onderwijs was geschied, een advies van het hoofd over de vaststelling of wijziging van een leerplan verplicht voor te schrijven, vond als een te grote beperking van de vrijheid van het schoolbestuur bestrijding van de kant van zowel de minister als enige kamerleden. Ossendorp vond dit argument merkwaardig: de vrijheidsbeperking, die een gevolg zou zijn van het aannemen van zijn voorstel, was aanzienlijk geringer dan de beperkingen, die het wetsontwerp (met instemming van de confessionele fracties) zou brengen! Zijn amendement werd echter verworpen. Eenzelfde lot onderging een amendement-Rutgers om het verplicht aantal uren per week van twee en twintig naar twintig terug te brengen. Een tweede amendement-Ossendorp, dat een technische verbetering van lid 1 van artikel 90 beoogde werd door de minister overgenomen. De discussie rondom dit lid riep enige twijfel op over de vraag of aan bijzondere scholen godsdienstonderwijs mocht worden gegeven, dit met het oog op het bepaalde in het tweede lid van artikel 3. De minister wenste iedere twijfel uit te sluiten en voegde aan artikel 90, lid 1, een zin toe

waarin de vrijheid om in het leerplan vakken, verband houdende met de richting van de school, op te nemen uitdrukkelijk was vermeld 109). De artikelen 89 en 90 werden tenslotte zonder hoofdelijke stemming aanvaard. Een zeer belangrijk aspect van de pacificatie tussen openbaar en bijzonder onderwijs was daarmee afgehandeld.

3.4.2 Artikel 106

- "1. In gemeenten, die niet eene of meer overeenkomstige openbare scholen in stand houden, mag de toegang tot eene bijzondere school, waarvan de kosten van instandhouding volgens de artikelen 97 tot en met 104 uit de openbare kassen worden vergoed, tenzij de school voor interne leerlingen bestemd is, aan geen leerling geweigerd worden op grond van godsdienstige gezindheid.
2. Ingeval tot eene bijzondere school, als bedoeld in het eerste lid, leerlingen van andere godsdienstige gezindheden zijn toegelaten dan voor wie krachtens de statuten de school wordt in stand gehouden, zijn zij van de verplichting tot het volgen van godsdienstonderwijs vrijgesteld".

3.4.2.1 Geschiedenis tot 1920

Een voorschrift als in artikel 106 opgenomen kwam in de wetgeving op het lager onderwijs tot 1920 niet voor. Wel bevatte sinds 1908 artikel 45 bis van de m.o.-wet een soortgelijke bepaling als lid 1 van artikel 106. In aansluiting op de staatscommissie van 1913 wilde de regering deze regeling, aangevuld met een vrijstelling voor godsdienstonderwijs, in de nieuwe l.o.-wet opnemen.

3.4.2.2 De wet van 1920

Het voorstel van de regering kwam, behoudens een geringe technische wijziging in verband met de noodzakelijke vernumming van de artikelen van de wet, ongeschonden uit de parlementaire behandeling. De bedoeling van de regering was de belangen te beschermen van degenen, die aan openbaar onderwijs voor hun kinderen de voorkeur gaven. "Dit 'beschermde belang' bestaat hierin, dat bij gebreke van overeenkomstig openbaar onderwijs in een gemeente aan de voorstanders van openbaar onderwijs voor hun kinderen de toegang tot de plaatselijke gelijksoortige bijzondere lagere school niet kan worden ontzegd op grond van hun godsdienstige gezindheid en deze leerlingen, na verkregen toegang, vrijstelling kunnen krijgen van het aan de school gegeven godsdienstonderwijs" 110).

In het Voorlopig Verslag werd de vraag gesteld wat godsdienstonderwijs betekende. Er werd op gewezen, dat op de meeste protestantse scholen geen godsdienstonderwijs, maar wel bijbelse geschiedenis werd gegeven. Was dit ook onder godsdienstonderwijs begrepen? Het antwoord van de minister luidde, dat godsdienstonderwijs moest worden opgevat in de ruimste betekenis, voorzover althans daarvoor op de rooster van lesuren van de school afzonderlijke tijden waren vermeld 111).

Daarmee waren de onzekerheden blijkbaar niet weggenomen Bij de mondelinge behandeling van het artikel vroeg van der Molen of het leren van godsdienstige liederen onder godsdienstonderwijs was begrepen In elk geval mochten hieronder naar zijn mening nimmer verstaan alle vakken met een godsdienstige strekking Zouden 2 of 3 van de 150 leerlingen het recht hebben om buiten de deur te blijven tot het gebed was afgelopen en weer weg te lopen als op het einde van de schooltijd het gebed werd uitgesproken, dan wenste hij uit christelijk en pedagogisch oogpunt de toelating van dergelijke leerlingen niet Evenmin wenste hij bijbelse geschiedenis onder godsdienstonderwijs te brengen Otto daarentegen wilde graag achter godsdienstonderwijs toevoegen gebeden en godsdienstige ceremonien Minister de Visser preciseerde, dat hij de vrijheid wilde om weg te blijven, indien het ging om het leren van een godsdienstig vak Hij had niet beweerd, dat andersdenkende kinderen ook tijdens het gebed mochten weg blijven, integendeel In de opvatting van van der Molen werd echter onder godsdienstonderwijs verstaan leerstellig onderwijs Een scheiding tussen bijbelse geschiedenis en het zgn kort begrip op de protestantse scholen wilde hij niet maken De vrijheid om bij beide weg te blijven moest intact blijven In de practijk vloeiden naar de mening van de minister het eigenlijk gezegd godsdienstonderwijs en bijbelse geschiedenis dikwijls in elkaar over Daarmee was het beter de zaak te laten zoals hij was Een amendement, waarin de interpretatie van van der Molen was neergelegd, werd daarop verworpen 112)

3.5 ARTIKELN 25, LID 5, EN 90, LID 6

Artikel 25, lid 5 (openbaar onderwijs)

"5. Wij kunnen, den Onderwijsraad gehoord, vergunning verleenē, dat ten behoeve van de bijzondere inrichting van het onderwijs aan eene school of eene groep van scholen wordt afgeweken van het bepaalde in het tweede lid van dit artikel en in verband daarmede van het bepaalde in het eerste lid van artikel 2 en in het tweede en vierde lid van artikel 3".

Artikel 90, lid 6 (bijzonder onderwijs)

"6. Wij kunnen, den Onderwijsraad gehoord, vergunning verleenē, dat ten behoeve van de bijzondere inrichting van het onderwijs aan eene school of eene groep van scholen wordt afgeweken van het bepaalde in het eerste lid van dit artikel en in verband daarmede van het bepaalde in het eerste lid van artikel 2 en in het tweede en vierde lid van artikel 3".

Tot 1920 kende de onderwijswetgeving geen bepalingen, die het mogelijk maakten, met vergunning van de Kroon of de minister, af te wijken van een of meer inrichtingsvoorschriften. De wettelijke regeling van de inrichting van het lager onderwijs was van dien aard, dat daaraan geen behoefte bestond. Dat werd met de L.O.W. 1920 anders.

Toch werd in het oorspronkelijke wetsontwerp, de Memorie van Toelichting en het Voorlopig Verslag nog niet over experimenteermogelijkheden gesproken. Deze werden door de regering eerst geïntroduceerd in de Memorie van Antwoord van 20 februari 1920 113). Bij de openbare behandeling in de Tweede Kamer trokken de nieuwe voorstellen weinig aandacht. Wel vroeg Gerhard de minister om een ruime toepassing van de mogelijkheden om met vergunning van de Kroon van de normale inrichtingsbepalingen af te wijken, hetgeen minister de Visser toezegde 114).

De twee artikelen zijn gelijk voor wat betreft de mogelijkheid om van de artikelen 2 en 3, lid 2 en 4, af te wijken. Zij zijn in zoverre verschillend, dat overigens voor een openbare school mag worden afgeweken van het bepaalde in artikel 25, lid 2, en voor een bijzondere school van het bepaalde in artikel 90, lid 1. Boven zagen wij, dat het onderscheid tussen de twee artikelen, waarnaar verwezen werd, hierin school, dat aan lid 1 van artikel 90 een tweede volzin was toegevoegd, die in artikel 25, lid 2, ontbrak.

3 6 SAMENVATTING

De Lager-onderwijswet van 1920 bevatte een regeling voor de inrichting van het gewoon lager onderwijs, waarin voorschriften waren opgenomen over.

- de vakken, die op de lagere school moesten en konden worden gegeven,
- de cursusduur,
- de toelating van leerlingen tot en hun verlaten van de school,
- de verplichting voor alle kinderen om in alle klassen het onderwijs in al de vakken te volgen,
- het leerplan en de lesrooster,
- de oudercommissie bij de openbare scholen;
- het godsdienstonderwijs op de openbare scholen,
- de taken en bevoegdheden van de minister, de inspectie, de Onderwijsraad, de schoolbesturen en het onderwijzend personeel.

Veel van deze voorschriften golden voor openbaar én bijzonder onderwijs samen, ofwel omdat zij waren opgenomen in titel I van de wet, die algemene bepalingen bevatte, ofwel omdat de bekostigingsvoorwaarden van het bijzonder onderwijs inhoudelijk (nagenoeg) gelijk waren aan de regels voor het openbaar onderwijs. De verschillen hadden uitsluitend te maken met de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs. Het bijzonder onderwijs en zijn vertegenwoordigers in regering en parlement maakten geen bezwaar tegen overname van het onderwijskundig model van de openbare school, zolang slechts die vrijheid van richting gewaarborgd was. Het model, dat de wetgever van 1920 voor ogen stond, was een klassikale school, waarin, over zeven (later zes) leerjaren verdeeld, klassikaal onderwijs werd gegeven aan leerlinggroepen, bestaande uit leeftijdgenoten en oudere zittendblijvers. In ieder leerjaar werd een te voren in het leerplan vastgestelde hoeveelheid leerstof onderwezen (15). Daarmee sloot de wetgever van 1920 zich aan bij wat in die jaren in wetenschap en praktijk vrij algemeen als een goede school werd gezien.

Bezien wij de wettelijke regeling van het gewoon lager onderwijs uit 1920 en haar ontwikkeling nog wat nader, dan valt allereerst op, dat veel voorschriften een meer of minder lange geschiedenis kenden. Tijdens de parlementaire behandeling werd naar de betekenissen, die een bepaald voorschrift in het verleden had gehad (en in de nieuwe wet zou behouden) soms uitdrukkelijk verwezen. Wij denken bv. aan artikel 42. Soms ook geschiedde het overnemen van oude voorschriften zonder commentaar. In de tweede plaats speelde, naast de rechtsgeschiedenis, ook de wetgevingstraditie bij de totstandkoming van de L.O.W. 1920 een belangrijke rol. Vanaf de wet van 1857 werd de wetgever behoedzamer in het geven van pedagogische, didactische of methodische aanwijzingen, zoals wij die bv. in de Algemeene School-orde van 1806 vonden. Voor "een pedagogiek van achter de regeringstafel" voelde de regering in 1920 niets. Interessant is het te zien hoe juist van confessionele zijde aandrang werd uitgeoefend om toch een, zij het bescheiden, stap te zetten op de weg naar zo'n pedagogiek. Terughoudendheid bleek ook uit het verzet tegen voorstellen om, tenzij bij wijze van hoge uitzondering, nadere aanduidingen van de leerstof, die in elk geval tot een bepaald vak moest behoren, in de wet op te nemen, en uit het verzet tegen het voorschrijven van uren aantallen voor bepaalde vakken.

Dit brengt ons op een derde punt, dat opvalt, namelijk het overwegend continue karakter van de ontwikkeling vanaf 1801. Er is sprake van een zich steeds duidelijker profilerende wettelijke inrichting van het lager onderwijs vanuit een bepaalde kerngedachte, namelijk de omschrijving van lager onderwijs als een geheel van vakken. Deze vakken breiden zich geleidelijk uit, slechts een enkele maal zien wij een vak verdwijnen. Daarbij voegt zich in 1878 een tweede kerngedachte, namelijk dat het onderwijs gegeven moet worden volgens een leerplan en een lesrooster. Het nieuwe van 1920 schuilt

met name hierin, dat die tweede kerngedachte nader wordt uitgewerkt doordat de hoofdlijnen van het leerplan in de wet worden opgenomen. Continuïteit is er ook wat betreft de geestelijke grondslag en de doelstelling van openbaar onderwijs, al moet hier direct bij worden opgemerkt, dat de toepassing van het betreffende wetsartikel in hoge mate afhankelijk was van wisselende politieke en maatschappelijke omstandigheden.

Zien wij nog eens naar het onderscheid tussen openbare en bijzondere scholen, dan stellen wij vast dat vóór 1857 het wettelijk regiem voor wat betreft de inrichting van het onderwijs overwegend gelijk was. Daarin komt door de in 1848 ingevoerde vrijheid van onderwijs verandering (de inrichting van bijzondere scholen verdwijnt dan uit de wet), maar vanaf 1889 wordt het bijzonder onderwijs, langs de weg van de bekostigingsvoorwaarden, later ook via algemene bepalingen, weer in toenemende mate gelijk geschakeld met het openbaar onderwijs, zover als de vrijheid van richting dit toelaat. In dit opzicht is 1920 een terugkeer naar 1806, omdat opnieuw de eenheid van het onderwijsstelsel een sterk accent krijgt.

Een vierde punt is de toenemende centralisatie vooral door en na de wet van 1878. De minister kreeg in dat jaar betere middelen om het openbaar onderwijs te controleren en zo de toepassing van het artikel over grondslag en doelstelling daarvan over het gehele grondgebied meer te uniformeren. Van belang in dit opzicht zijn ook de rijksvoorschriften voor het leerplan voor openbare scholen, die later ook voor het bekostigd bijzonder onderwijs verplicht worden. In 1920 wordt een verdere stap op deze weg gezet, doordat de toelatingsregeling een rijkszaak wordt.

Vervolgens vestig ik er de aandacht op, dat de kernbegrippen van de wettelijke regeling van de inrichting van het lager onderwijs nooit scherp werden omlind. Wetstekst noch geschiedenis van de totstandkoming maakten in voldoende mate duidelijk wat een school was, wat onder vak moest worden verstaan, wat het verschil was tussen leerjaar en klasse, wat de visie was van de wetgever op de relatie van leerplan en lesrooster. Men sloot zich zonder daarop veel te reflecteren bij gangbare noties aan en verzuimde oplossingen uit de toepassingspraktijk bij gelegenheid van nieuwe wetgeving te gebruiken om bestaande teksten te verbeteren. Ik noem als voorbeeld hiervan het overnemen in artikel 43 van het begrip leerboek uit de wet van 1878, hoewel leer-middel ongetwijfeld beter op de praktijk aansloot.

Met deze korte samenvatting besluiten wij het gedeelte van deze studie, dat was gewijd aan de periode vóór 1 januari 1921, toen de L.O.W. 1920 in werking trad. In de drie volgende hoofdstukken worden de lotgevallen van de inrichtingsvoorschriften in de periode 1921 - 1930 beschreven. In hoofdstuk IV wordt daartoe eerst een beknopte schets gegeven van de ontwikkelingen in die jaren in politiek en onderwijs. Daarna volgt in hoofdstuk V een beeld van de wetstoepasser, het rijksschooltoezicht, waarna in hoofdstuk VI de wetstoepassing zelf uitvoerig aandacht krijgt.

1. Van Hoorn, 88 en 131.
2. idem, 161 en 217.
3. Mr. G. Diephuis, Handleiding tot de kennis der wetgeving op het lager onderwijs in Nederland, Groningen 1859, 16.
4. H. Douma, De ontwikkeling van het lager onderwijs in Nederland, Zutphen 1922, 191.
5. Diephuis, 16 en 18.
6. Van Hoorn, 131.
7. Van Hoorn, 226.
8. Diephuis, 20.
9. H.T.K. 1919/1920, 2038.
10. Diephuis, 15-16, waar de schrijver uit artikel 44 van de wet van 1857, dat voor het verkrijgen van de acte van bekwaamheid als hulponderwijzer(es) de eis stelt "tekenen, zoowel met geheele getallen als gewone en tiendeelige breuken, toegepast op munten, maten en gewigten" meent te kunnen afleiden wat de wetgever zich heeft voorgesteld toen hij in artikel 1 van rekenen sprak. "De wet spreekt hier niet in het bijzonder van de kennis der munten, maten en gewigten, die elders (in België, Frankrijk) als vak van lager onderwijs uitdrukkelijk is vermeld; maar daar het rekenonderricht vanzelf eene toepassing op die munten, maten en gewigten medebrengt, zal degelijk onderwijs in het rekenen van zelf de kennis dier munten enz. omvatten". Deze laatste toevoeging laat de betrekkelijke betekenis van een eventuele uitdrukkelijke vermelding van de kennis van munten enz. overigens duidelijk zien.
11. Kreenen/Boissevain, 3-4.
12. b.v. Diephuis, 13; Bijdragen tot de geschiedenis van de wording der nieuwe wet op het Lager Onderwijs, Haarlem, 1878, C69.
- 12a. H.T.K. 1919/1920, Bijlage nr. 86.5, 180.
13. H.T.K. 1918/1919, Bijlagen nr. 428, 29-30.
14. Men leze er b.v. het Reglement van Orden voor de Openbare Scholen van 1801 en de Algemeene School-Orde van 1806 op na (Van Hoorn, 128 e.v. en 252 e.v.).
15. J.W. van Hulst e.a., 124.
16. J. Waterink, Keur uit de Verspreide Geschriften, Groningen 1961, 123.
17. Van Hoorn, 336 en 343-344.
18. idem, 388 en 393-394.
19. idem, 452.
20. H.T.K. 1888/1889, 1623 e.v.
21. idem, 1625-1643.
22. idem, 1446-1448.
- 22a. Laban-Ligtvoet, Deel 1A, 84.
23. idem, 1919/1920, 2081 en 2083.
24. idem, 2086.
- 24a. H.T.K. 1919/1920, 2085-2087.
25. Van Hoorn, 211 en 217 e.v.
26. idem, 299.
27. Zie b.v. de artikelen 2, 3, 16 en 23, Van Hoorn, 331 e.v.
28. Diephuis, 10.
29. Zie de artikelen 1, 5, 7, 16 en titel VI van de wet van 1878, Van Hoorn, 385 e.v.
30. Th.M. Ketelaar, Wet tot regeling van het lager onderwijs, Zutphen 1907, 124.
31. P. Laban, De Leerplichtwet met aantekeningen, Alphen aan den Rijn 1925, 27 e.v.
32. Ketelaar, 124.

33. idem, 127.
34. H.T.K. 1919/1920, 2106-2107.
- 34a. idem, 2015 en 2020.
35. Dasberg en J.W.G. Jansing, Meer kennis meer macht. Het Nederlandse onderwijs 1843-1914, Haarlem 1978, 27.
36. H.T.K. 1888/1889, 1444-1445 en 1448.
37. idem, 1919/1920, 2107-2109.
38. idem, 2127-2138.
39. Van Hoorn, 336.
40. Diephuis, 95-96, Bij de wet van 16 juli 1964 (Stsbl. nr. 307) is lid 3 van artikel 19 vervallen. Het motief was de overbodigheid ervan in verband met artikel 3. Zie Wesselings-Hermesen, 19-6 en 19-7.
41. Bijdragen tot de geschiedenis van de wording der nieuwe wet op het Lager Onderwijs, Haarlem 1878, A77.
42. idem, C81.
43. idem, D134 en E90.
44. Ketelaar, 133.
45. H.T.K. 1919/1920, Bijlagen nr. 86.3, 135.
46. idem, 2170 en 2172-2173.
47. idem, 2176.
48. idem, 2771.
49. idem, 2773.
50. idem, 2776 en 2178.
51. Van Hoorn, 225 en 260-262.
52. Zie hierover C. Hentzen, De politieke geschiedenis van lager onderwijs in Nederland. Eerste deel: De vestiging van het staatsmonopolie 1795-1813, 's-Hertogenbosch, 1920, 209 e.v., en D. Langedijk, De geschiedenis van het protestants-christelijk onderwijs, Delft 1953, 20 e.v.
53. Van Hoorn, 307, 319 e.v. en 339-340.
54. Diephuis, 102-103.
55. R.W. Feikema, De totstandkoming van de schoolwet van Kappeyne, Amsterdam 1929, 106.
56. Bijdragen, D134.
57. idem, C80/81, en S. Blaupot ten Cate en A. Moens, De wet op het lager onderwijs met aantekeningen, Groningen 1879, 166.
58. Ketelaar, 136.
59. P.F. Hubrecht, De wet op het lager onderwijs en de daarbij behorende verordeningen, 's-Gravenhage/Haarlem 1888, 139 en 142, en Ketelaar, 134-136.
60. H.T.K. 1919/1920, Bijlagen nr. 86.3, 135.
61. idem, nr. 86.5, 172.
62. idem, 1919/1920, 2189-2193.
63. idem, 2193.
64. Van Hoorn, 89.
65. idem, 162.
66. G. Bolkestein, De wettelijke 'neutraliteits'-bepalingen voor het openbaar onderwijs, een geschiedkundig overzicht, Groningen 1939, 18.
67. Diephuis, 100.
68. N.F. Noordam, De "christelijke en maatschappelijke deugden" van onze eerste schoolwetten, Paedagogische Studiën XLIII, 290-291.
69. idem, 297-298.
70. idem, 291.
71. A.M. van der Giezen, De eerste fase van de schoolstrijd in Nederland (1795-1806), Assen 1937, 160.
72. Hentzen, 216.
73. Ph.J. Idenburg, Schets van het Nederlandse schoolwezen, Groningen, 1964, 78 en 80 e.v. Zie verder b.v. A.F. Manning, De betekenis van C.R.A. van Bommel voor de Noordelijke Nederlanden, Utrecht 1956, 184.

74. Aldus J. Waterink in: J.J. Gielen e.a., *Pacificatie en de zuilen*, Meppel 1965, 39-40.
75. Van Hoorn, 226.
76. idem, 316-317.
77. Idenburg, 89.
78. Zie over het conflict van der Bruggen - Groen van Prinsterer o.m. A.B. Lam, *Openbaar of bijzonder onderwijs? De visie van Mr. J.J.L. van der Bruggen op het schoolvraagstuk in Nederland*, *Pedagogische cahiers* nr. 4, 's-Hertogenbosch z.j. en D. Langedijk, 106, e.v.
79. Van Hoorn, 339-340.
80. Diephuis, 100-101.
81. idem, 101
82. Kreenen/Boissevain, *Algemeen Overzicht*, 34.
83. idem, 55 en 59.
84. Bolkestein, 34-37.
85. Kreenen/Boissevain, 59 e.v.
86. idem, 40 e.v.
87. idem, 58.
88. idem, 56-57.
89. A.B. Lam, zie aantekening 78.
90. Idenburg, 98-99.
91. Feikema, 98 e.v., zie verder D. Langedijk, *De schoolstrijd in de eerste jaren na de wet van 1857*, *kampen* 1937, 67 e.v.
92. Langedijk, *De schoolstrijd*, 67.
93. idem, 19 e.v.
94. *Blaupot ten Cate en Moens*, 214.
95. idem, 211
96. Hubrecht, 256 e.v.
97. idem, 259 e.v.
98. idem, 262 e.v.
99. Ketelaar, 275 e.v.
100. Hubrecht, 218-219, en Ketelaar, 279 e.v.
101. H.T.K. 1919/1920, *Bijlagen* nr. 86.5, 152.
102. idem, 2243-2254.
103. Van Hoorn, 333.
104. idem, 452.
105. Ketelaar, 400.
106. idem, 412-413.
107. idem, 414, de bedoelde A.M.V.B. is te vinden bij Ketelaar, *bijlage R, LXXXIII*; zie met name artikelen 3 en 4.
108. H.T.K. 1919/1920, *Bijlagen* nr. 86.5, 176.
109. idem, 2333 en 2354-2375.
110. Wesselings-Hermsen, 106-1/2
111. H.T.K. 1919/1920, *Bijlagen* nr. 86.5, 176.
112. idem, 2364-2375.
113. idem, *Bijlagen* nr. 86.5, 170.
114. idem, 2173 en 2176.
115. Aldus K. Doornbos, *Opstaan tegen het zittenblijven*, 's-Gravenhage 1969, 29

4.1 INLEIDING

Nu de hoofdlijnen van de geschiedenis der onderwijswetgeving, voorzover voor dit onderzoek van belang, in de twee voorafgaande hoofdstukken zijn getekend, zetten wij in dit hoofdstuk de stap naar de periode 1921-1930, waarin de jeugd van de nieuwe lager-onderwijswet valt. Voordat wij de toepassing van die wet door het rijksschooltoezicht in die periode meer diepgaand zullen onderzoeken, voeg ik als intermezzo een beknopte schets toe van de politieke en onderwijssituatie in de jaren twintig, met het doel de omstandigheden waaronder de wetstoepassing plaats vond aan de lezer voor te houden. Die omstandigheden zijn op de wetstoepassing zeker van invloed geweest. Ook in de hoofdstukken V en VI zal meer dan eens naar de politieke, maatschappelijke en culturele context, waarbinnen het rijksschooltoezicht zijn werk als wetstoe-passer verrichte, worden verwezen. In dit hoofdstuk vindt een aantal opmerkingen haar plaats, die een meer algemeen karakter hebben. Ik begin met de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen (par. 2); daarna valt de schijnwerper op onderwijs en onderwijspolitiek (par. 3).

4.2 POLITIEKE EN MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN

In 1917 begon in Nederland het tijdperk van pacificatie en verzuildheid 1), een tijdperk tevens, waarin de confessionele partijen een diepgaande invloed uitoefenden op het politieke, sociale en culturele leven 2). Gedurende de gehele periode, waarover het onderzoek zich uitstrekt, behielden de confessionelen een meerderheid in de Tweede Kamer en gaven zij leiding aan de opeenvolgende kabinetten. Dat rechtvaardigt niet, aldus Schöffer, om van het interbellum te spreken als van een confessioneel tijdperk. Binnen de katholieke en protestantse volksdelen waren de spanningen als gevolg van de sociaal-economische scheidslijnen niet gering; andere niet-confessionele stromingen hadden eveneens een aanmerkelijke invloed en soms regionaal en lokaal een meerderheid, en de leiders van de confessionele partijen lieten zich meer leiden door economisch-liberale denkbeelden dan door wezenlijke gevoelens van sociale rechtvaardigheid en noodzaak tot bescherming van de maatschappelijk zwaksten en zwaarst getroffen. Van christelijke politiek kwam wel beschouwd weinig terecht 3).

Wanneer de L.O.W. 1920 in werking treedt bevindt ons land zich in de korte periode van economische opleving na de eerste wereldoorlog, een opleving die al spoedig in een neergang zal omslaan om, na een kort herstel in de jaren 1926-1929, in een zware crisis uit te monden. De nieuwe onderwijswet heeft dan ook beslist geen blijde jeugd gekend. De hoge verwachtingen, waarmee haar invoering op 1 januari 1921 was begroet, werden niet verwerkelijkt door de bezuinigingspolitiek van de regering. Aan de vernieuwingsdrang, die zich ook op andere maatschappelijke terreinen na de eerste wereldoorlog openbaarde, kwam snel een einde.

In 1918 werd, na de eerste verkiezingen onder het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, een coalitie-kabinet van Rooms-Katholieke Staatspartij, Anti-Revolutionaire Partij en Christelijk-Historische Unie gevormd. Samen hadden deze partijen, die elkaar in de strijd voor de vrijheid en de financiële gelijkstelling van het bijzonder onderwijs hadden gevonden, 50 zetels,

maar zij rekenden op de steun van enkele christelijke splinterpartijtjes en konden op deze basis een kabinet vormen dat de volle vier jaar aan het bewind bleef. De leiding berustte bij Ruys de Beerenbrouck, de eerste katholieke premier die Nederland heeft gekend. Nadat diens kabinet de - achteraf bezien: halfslachtige - revolutiepoging van Troelstra met succes had afgeslagen, kon het de aanwezige vernieuwingsdrang in wetgevende daden omzetten: het algemeen kiesrecht voor vrouwen werd ingevoerd, de ouderdomsvoorziening werd verbeterd, de woningbouw met overheidssteun aangepakt, de achturige werkdag ingevoerd. Aan het einde van de rit werd een grondwetsherziening aanvaard, die het mogelijk maakte aan andere dan in de grondwet genoemde lichamen verordenende bevoegdheid te geven. De moeilijkheden rondom deze grondwetsherziening (de Eerste Kamer weigerde een doublure van de Tweede te worden), noch de ministerwisselingen op financiën, oorlog en marine brachten het kabinet uit het rechte spoor.

Het politieke beeld van 1922 is, in vergelijking met dat van 1918/1919, aanmerkelijk gewijzigd. De hervormingsgezindheid is sterk afgezwakt, de periode van economische voorspoed is voorbij, bezuinigingen kondigen zich aan. Rechts behaalt een verkiezingsoverwinning (59 zetels) en opnieuw treedt Ruys met een coalitieploeg aan. In feite is het een reconstructie van zijn eerste kabinet. Op financiën zal reeds in 1923 de Geer worden vervangen door de man, wiens naam als geen ander met de bezuinigingspolitiek van de 20er jaren is verbonden, namelijk Colijn. Van de bezuinigingsmaatregelen wekken die op het onderwijs en de ambtenarensalarissen het meeste verzet, maar ook de uitgaven voor de vloot doen de golven hoog opslaan. Mede als gevolg van meningsverschillen over ontwapening wordt op 26 oktober 1923 de vlootwet verworpen. Aan de crisis komt pas een einde als de Koningin op 7 januari 1924 de ontslaag aanvraag van het kabinet weigert.

De verkiezingen van 1925, die geheel in het teken 'voor of tegen Colijn' staan, brengen verlies voor de R.K.S.P. en de A.R.P. Op een parlementaire basis van 54 zetels wordt het laatste coalitie-kabinet gevormd, waarvan de leiding, ondanks de voor hem ongunstige stembus, aan Colijn wordt opgedragen. De coalitie staat echter in toenemende mate onder spanning; het wordt, zoals Oud schrijft, een formatie op hoop van zegen. En hij voegt daar aan toe: "De zegen blijft uit" 4). Wanneer in de late avond van 10 november 1925 het amendement-Kersten tot opheffing van het gezantschap bij het Vaticaan - met alleen de stemmen van katholieken en anti-revolutionairen tegen - wordt aangenomen, bieden de katholieke ministers hun ontslag aan. De coalitie van confessionelen, die zo'n grote rol heeft gespeeld in de vrijwording en financiële gelijkstelling van het bijzonder onderwijs, is gebroken. De Geer formeert nu een kabinet van gemengde samenstelling, waarin rechtse en linkse ministers zitting nemen. Het noemt zich extra-parlementair en zal tot de verkiezingen van 1929 stand houden. Een betere financiële toestand, het door de Eerste Kamer verwerpen van een oplossing voor de Belgische kwestie en het tot stand komen van een wet op de collectieve arbeidsovereenkomst, zijn opvallende feiten uit deze periode. Wanneer de tam verlopen verkiezingen van 1929 rechts op 57 zetels brengen, waarvan 53 voor de voormalige coalitie-partijen, doet Ruys een poging om de coalitie te herstellen. Hij brengt het echter niet verder dan een extra-parlementaire combinatie, waarvoor de drie partijen geen verantwoordelijkheid wensen te dragen. Onder een gelukkig economisch gesternte geboren, geraakt het derde kabinet-Ruys echter al spoedig in zwaar weer, als gevolg van de einde 1929 zichtbaar wordende verslechtering van de economische wereldsituatie. In een toenemend aantal kwesties zoeken de katholieken steun bij links, een ontwikkeling waarvan A.R.P. en C.H.U. een overschrijding van de grenzen der overheidsbemoeiing vrezen. Eensgezind zijn de voormalige coalitiepartners waar het gaat om de versteviging van de positie van de katholieke en protestants-christelijke radio-omroep. Daarin gesteund door de S.D.A.P. (VARA !) brengen zij, na de

L.O.W. 1920, een tweede wet, namelijk de radiowet, tot stand, die de verzuiling van de samenleving zal bevorderen en tot op vandaag nawerkt 5). Wanneer de periode, waarover ons onderzoek zich uitstrekt, ten einde loopt, zijn de overheidsfinanciën in het ongerede geraakt en kondigen de sombere dertiger jaren zich duidelijk aan.

Van de politieke ontwikkelingsgang in Nederland in de jaren 1921-1930 vindt men in de verslagen over de staat van het onderwijs niet zo veel terug, met uitzondering dan van de bezuinigingen die het onderwijs zwaar troffen en de inspecteurs herhaaldelijk tot kritisch commentaar uitlokten. Van de maatschappelijke ontwikkelingen zijn het vooral de voortgaande industrialisatie, de opkomende invloed van radio en bioscoop, de veranderingen in het gezinsleven en het streven naar gezagsherstel, die daarin, als voor het onderwijs van betekenis, worden vermeld. Opvallend voor deze periode is met name het, vooral na de verwerping van de vlootwet, in 1923 opkomende streven naar versterking en herstel van het gezag, dat zich uitte in de behoefte aan organisatie, gemeenschapsbeleving en innerlijke discipline. "Defilés, aubades, optochten, massameetings, zij waren haast aan de orde van de dag" 5a). Tegelijkertijd echter bleven standsonderscheid en standsbesef in volle kracht bestaan, met name in confessionele kring, waar de gedachte aan de door God gewilde ordening der maatschappij, waarin ieder zijn plaats heeft in te nemen, nog sterk leefde 5b). Dat verklaart de stabiele aanhang van de confessionele partijen, ook toen bezuinigingen en werkloosheid leed brachten in vele gezinnen.

Maar al deze boeiende aspecten van het politieke en maatschappelijke leven van de "roaring twenties" kan ik hier slechts even aanstippen. De belangstellende lezer verwijs ik naar de literatuur.

4.3 ONDERWIJSPOLITIEK EN ONDERWIJS

Op 25 september 1918 trad Dr. J.Th. de Visser toe tot het enige dagen oude kabinet-Ruys. Hij ging het nieuw gevormde ministerie van onderwijs, kunsten en wetenschappen beheren. De onderwijsaangelegenheden waren daarmee definitief van het ministerie van binnenlandse zaken afgescheiden. De Visser behoorde tot de C.H.U. en zou tot 1925 aanblijven. Hij was een man met een irenisch karakter, die algemeen met welwillendheid werd begroet en als geen ander geschikt was voor de delicate taak het nieuwe grondwetsartikel over het onderwijs, met daarin de financiële gelijkstelling voor het openbaar en bijzonder lager onderwijs, in een nieuwe lageronderwijswet uit te werken. In hoofdstuk III schreef ik reeds uitvoerig over de parlementaire behandeling van deze wet. De Visser slaagde erin de pacificatiestemming, die na 1917 heerste, ongeschonden te handhaven, al waren botsingen tussen links en rechts niet geheel te vermijden. "Zelden is een ontwerp op zo voortreffelijke wijze verdedigd als deze schoolwet", aldus Oud 6). In de Tweede Kamer was bij de eindstemming slechts driemaal tegen te horen, in de Eerste kamer werd de wet zonder hoofdelijke stemming aanvaard. Dat de wet de schoolstrijd niet volledig kon elimineren zou de toekomst spoedig leren.

Na zijn grote succes met de totstandkoming van de L.O.W. 1920 zal de Visser het echter menigmaal zeer moeilijk gaan krijgen. Zijn beleid met betrekking tot de zevenjarige leerplicht, dat in hoofdstuk VI nog nader aan de orde komt, ontmoette veel weerstand, ook bij leden van de inspectie. De noodzaak om ook op het onderwijs te bezuinigen dwong de minister tot maatregelen, die de verwerkelijking van de doelstellingen, die aan de wet van 1920 ten grondslag lagen, zeer bemoeilijkten. Reeds in 1922 werden wettelijke maatregelen genomen om het zonder noodzaak bouwen van scholen te voorkomen. Onbegrijpelijk vond men het, dat deze minister een leerlingenschaal voorstelde,

die slechter was dan die van de wet van 1878. De grote 'technische' herziening van de L.O.W., die in 1923 werd doorgevoerd, was in feite voor een goed deel een bezuinigingsoperatie. Ook op uitvoeringsniveau riep de minister weerstanden op. Bij de behandeling van de begroting voor 1924 werd hem door links en rechts centralisatiezucht verweten. De socialist Gerhard, een onderwijzman pur sang, vond dat er bij de school geen sprake meer was van vrije ontwikkeling en dat men steeds achter zich een reglement voelde, een instructie en telkens nieuwe maatregelen en interpretaties. En oud-inspecteur Ketelaar vond, dat de minister circulaire uitvaardigde tot in het dwaze toe 7). Bij deze gelegenheid namen de confessionele kamerleden, met name van Wijnbergen en Rutgers, de minister nog in bescherming (het vele reglementeren was volgens van Wijnbergen een direct gevolg van de waarborgen-politiek van links), maar aan het eind van zijn zevenjarige ambtsperiode is ook de verhouding met rechts bekoeld. Vooral katholieken en anti-revolutionairen staan dan kritisch tegenover de christelijk-historische staatsman, die met name voor het voortgezet en hoger onderwijs geen uitgesproken voorstander van bijzonder onderwijs was. Bij de behandeling van de begroting voor 1925 wordt hem verweten, dat het bijzonder onderwijs niet datgene heeft verworven waarop het volgens het grondwettelijk voorschrift en de beginselen, ten grondslag liggend aan de onderwijs-pacificatie, aanspraak mocht maken, een verwijt dat naar mijn mening volstrekt ten onrechte was. Hoewel opnieuw van Wijnbergen hem bij de mondelinge behandeling in bescherming nam, was de sfeer toch voor een flink deel bedorven 8).

Na de verkiezingen van 1925 keert de Visser terug als leider van de christelijk-historische fractie in de Tweede Kamer, tot hij zich in 1929 uit het politieke leven terugtrekt. Als minister wordt de Visser opgevolgd door Mr. V.H. Rutgers, die echter slechts korte tijd (van 4 augustus 1925 tot 8 maart 1926) aanbleef. Rutgers was een anti-revolutionair en reeds enige tijd kamerlid. Na zijn aftreden zal hij leiding geven aan de staatscommissie, die belast werd met een onderzoek naar de mogelijkheden van een minder kostbare toepassing van de financiële gelijkstelling. Het verslag van deze commissie verscheen kort voor het verstrijken van het jaar 1930. De belangrijkste conclusie was, dat de grondslagen van de L.O.W. 1920 bewaard moesten blijven en dat niet op grondslag van artikel 195 (thans 23) van de grondwet een geheel ander stelsel van financiële gelijkstelling moest worden gekozen. Het rapport heeft echter voor de in dit boek te onderzoeken periode geen betekenis gehad. Ik vermeld nog slechts, dat de commissie voorstelde om aan artikel 1 van de wet een doelstelling van lager onderwijs toe te voegen (lager onderwijs heeft in de eerste plaats tot doel de algemene vorming, welke voor de gehele bevolking noodzakelijk is) en om in artikel 12 duidelijker te doen uitkomen, dat de wet niet het onderwijs aan volwassenen regelt 9).

Rutgers werd opgevolgd door de katholiek Mr. M.A.M. Waszink. Deze minister, door Oud als de meest becristiseerde bewindsman van het kabinet beschreven, slaagde erin het zevende leerjaar en de zevenjarige leerverplichting de hechte wettelijke basis te geven, die deze door het overgangsregime van de L.O.W. 1920 en de bezuinigingen tot dan toe moesten ontberen. Zijn poging om het Frans terug te brengen op de lagere school mislukte. Met de confessionele fracties geraakte Waszink al bij zijn debuut in moeilijkheden door zijn "verzuchting" over het dure stelsel van de L.O.W. 1920, dat de uitgaven voor de openbare kassen met sprongen omhoog joeg. Dat was, zo hield men hem voor, een onbewezen beschuldiging aan het adres van de bijzondere schoolbesturen. Voor de verdere doorvoering van de financiële gelijkstelling, met name naar het bewaarschool- en buitengewoon lager onderwijs, deed de minister tot teleurstelling van Hentzen 10) zo goed als niets.

Als de periode waarover dit onderzoek zich uitstrekt ten einde loopt zwaait de anti-revolutionair Mr. J. Terpstra de scepter op het ministerie van onder-

wijs, kunsten en wetenschappen Deze minister, die door het onderwijs bepaald niet met open armen werd ontvangen, zal zich gedwongen zien het onderwijs voornamelijk als een financieel probleem te behartigen Als hij nog maar kort aan het bewind is slaat de crisis in de wereldeconomie hard toe Een gevolg daarvan is ook dat het werk van de staatscommissie-Rutgers niet meer oplevert dan een noodwet, een ander gevolg is dat de schoolstrijd weer opleeft, omdat van de zijde van links opnieuw klachten worden geuit over geldverspilling door de bijzondere scholen

Overziet men de gehele periode van 1921 tot 1930, dan kan men vaststellen, dat daarin niet een belangrijke onderwijswet tot stand is gekomen en dat de invoering van de in 1920 aangenomen nieuwe wet op het lager onderwijs ernstig werd bemoeilijkt Van een ministerieel beleid gericht op verbetering van het onderwijs was geen sprake "Waar het bij ons om gaat, schreef Gunning in 1928, waar bij ons om gevochten wordt, dat zijn fiscale, politieke en administratieve kwesties en belangen, voor interne schoolhervorming blijft niets over" 11) Ook de - in 1919 ingestelde - Onderwijsraad kon de impasse niet doorbreken Bij de voorbereiding en instelling daarvan werd door de regering en vele anderen de verwachting uitgesproken, dat de raad in staat zou zijn om de lijnen van een gereorganiseerd schoolstelsel te schetsen en het onderwijs in al zijn geledingen te verbeteren Er werden echter slechts incidenteel adviezen verstrekt aan de minister over pedagogische vraagstukken Tot een systematische, wetenschappelijk gefundeerde voorlichting aan de minister van onderwijs, kunsten en wetenschappen, waarvan een stimulans tot vernieuwing van het onderwijs kon uitgaan, is het niet gekomen 12) Dat gold zeer bijzonder voor de Derde Afdeling (Lager-, Kweekschool- en Kleuteronderwijs), waar - met name onder invloed van de voorzitter, Prof Woltjer - een strikt formeel-juridische denkwijze, waarin voor onderwijskundige overwegingen geen plaats was, overheerste Vrees voor staatspedagogiek was hiervan de diepste drijfveer 13).

Zeer belangrijk in deze periode was de sterke groei van het bijzonder lager onderwijs In 1920 bezochten 560 907 leerlingen de openbare scholen, 479 207 gingen er naar het bijzonder onderwijs Ondanks de stijging van het totale aantal leerlingen ging het openbaar onderwijs in tien jaren terug naar 446 397 leerlingen, het bijzonder steeg tot 736 131 Deze tendens zou zich in het volgende decennium voortzetten Het aantal openbare lagere scholen daalde tussen 1920 en 1930 van 3457 tot 3325, het aantal bijzondere nam toe van 2706 tot 4114 14) Deze dramatische ontwikkeling was door de voorstanders van openbaar onderwijs niet voorzien Kohnstamm noemt haar een gevolg van "deze uitermate vrijgeveige regeling, die uniek is in de schoolgeschiedenis van alle landen", een typering van het in de L O W 1920 neergelegde stelsel van financiële gelijkstelling die mijns inziens juist is Dit stelsel is - ik wees daar in de vorige paragraaf reeds op - juist vanwege het misbruik dat er van zou zijn gemaakt en vanwege de hoge kosten voor de staatskas, meermalen voorwerp geweest van scherpe en soms verbitterde kritiek Kranenburg bv noemde het subsidiestelsel van de wet buitengewoon duur "De werkzaamheid tot verkrijging van subsidie onttaardt door den, enkel op dat eene belang toegespitsten, ijver van personen en groepen in georganiseerde toemeloze "subsidiejagerij", die zelfs met den strafrechter in aanraking bracht" 15) Maar wie de gehele periode tussen de beide wereldoorlogen overziet, zal het met Kohnstamm - zelf voorstander van openbaar onderwijs - eens moeten zijn, dat het aantal gevallen van misbruik, dat bekend is geworden, gering was "En het is niet waarschijnlijk, dat er veel gevallen niet de publieke aandacht zouden hebben getrokken, wegens de scherpe controle, die door de tegenstanders van het bijzonder onderwijs op de schoolstichting officieus werd uitgeoefend" 16)

In paragraaf 6 van hoofdstuk VI zal ik, in verband met de mogelijkheden om met vergunning van de Kroon af te wijken van een aantal artikelen betreffende de inrichting van het onderwijs, nog aandacht besteden aan de vernieuwing van het onderwijs. Ik volsta hier met de opmerking dat er van een vernieuwingsbeleid van de overheid geen sprake was. Het boven vermelde citaat van Prof. Gunning spreekt in dit opzicht duidelijke taal. Aan nieuwe onderwijsmethoden voor alle leervakken heeft het in de twintiger jaren overigens niet ontbroken. De inspecteurs klaagden zelfs over een overvloed, die bovendien door het onderwijzend personeel niet altijd op doordachte wijze werden gebruikt. Ook begon de wetenschappelijke bestudering van onderwijs en opvoeding, mede onder buitenlandse invloeden, in Nederland op gang te komen. In 1926 en 1930 werden (zonder deelneming van katholieken) pedagogische congressen georganiseerd. Aan de universiteiten wisten de onderwijskundige wetenschappen op bescheiden wijze hun positie te versterken. En de Vereniging tot Bevordering van de Studie der Pedagogiek, die aan leerkrachten de mogelijkheid tot verdere studie en het behalen van een middelbare acte bood, begon haar werk, dat zou bijdragen tot een verbetering van de opleiding, de inspectie en het werk in de school. Maar voorlopig ging dat allemaal aan parlement en regering voorbij.

De vraag of en in welke mate de L.O.W. 1920 heeft bijgedragen aan de verbetering van het gewoon lager onderwijs in de jaren 1921 tot en met 1930 laat zich, zonder verdergaand onderzoek dan hier kan worden verricht, niet goed beantwoorden. In paragraaf 2 van hoofdstuk VI zal ik daar nader op in gaan, wanneer het algemene oordeel van de inspectie over de wet de aandacht krijgt. Zeker is wel, dat de financiële gelijkstelling de kansen bood om gebouwen, lokalen en leermiddelen te vernieuwen, al was het vooral het bijzonder onderwijs dat daarvan kon profiteren. Aan de materiële voorwaarden voor goed onderwijs was, ondanks de negatieve rol van de bezuinigingen, in 1930 veel verbeterd.

1. A. Lijphart, Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek, 's-Gravenhage 1979, 27.
2. L.W.G. Scholten e.a., De confessionelen. Ontstaan en ontwikkeling van hun politieke partijen, Utrecht 1968, 41.
3. idem, 58-59.
4. P.J. Oud, Honderd jaren. Een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940, bewerkt en voor de periode na 1940 aangevuld door J. Bosmans, Assen 1979, 248. Van dit boek en van P.J. Oud, Het jongste verleden, parlementaire geschiedenis van Nederland, delen I, II, III en IV, Assen 1948-1949, is voor het schrijven van dit hoofdstuk veelvuldig gebruik gemaakt.
5. L.W.G. Scholten, idem 43.
- 5a. idem, 52.
- 5b. idem, 55-56.
6. P.J. Oud, Het jongste verleden, deel I, 223.
7. C. Hentzen, De Politieke geschiedenis van het Lager onderwijs in Nederland. De financieele gelijkstelling 1920-1925, 's-Gravenhage 1928, 569-570.
8. idem, 730 e.v.
9. idem, deel IV, 177-183, en Wesselings-Hermesen, 1-1.
10. idem, deel III, 38.
11. Geciteerd in: J.W. van Hulst, Vernieuwingsstreven binnen het Nederlandse onderwijs in de periode 1900-1940, Groningen 1970, 126.
12. Ph. Kohnstamm in: K.F. Prooster en Jan Romein: Geestelijk Nederland, 1920-1940, deel I, Amsterdam-Antwerpen 1948. En: H. Drop, 'De Onderwijsraad gehoord', 's-Gravenhage 1964, 11-26 en 215-216.
13. H. Drop, idem, 168-184.
14. Zie voor deze gegevens onder meer de Verslagen over de staat van het onderwijs en J.W. van Hulst e.a., idem, 396.
15. R. Kranenburg, Het Nederlandsch staatsrecht, Tweede deel, Haarlem 1925, 386-387.
16. Ph. Kohnstamm, idem, 5.

5.0 HET RIJKSSCHOOLTOEZICHT OP HET GEWOON LAGER ONDERWIJS IN DE JAREN 1921 TOT EN MET 1930

5.1 INLEIDING

Na het intermezzo van het vorige hoofdstuk keren wij terug naar de wetstoepassing en de wetstoepasser, die het eigenlijke object zijn van het onderzoek. In dit hoofdstuk gaat het om de wetstoepasser, het rijksschooltoezicht op het gewoon lager onderwijs; in hoofdstuk VI wordt de wetstoepassing door het rijksschooltoezicht beschreven.

Niet alle gegevens over het rijksschooltoezicht, die ik heb gevonden, waren relevant voor het onderzoek. Ik heb dan ook veel ter zijde gelaten. Dit geldt met name de gegevens over de rechtspositie van de (hoofd)inspecteurs en schoolopzieners. Wel besteed ik aandacht aan:

- de organisatie van het schooltoezicht en de relaties met de overheden en het onderwijs (par. 2);
- de taken en bevoegdheden van het rijksschooltoezicht (par. 3);
- de verslagen over de staat van het onderwijs (par. 4).

Ik heb, hoewel zij strikt genomen in paragraaf 3 hun plaats hadden kunnen vinden, een afzonderlijke behandeling van de verslagen over de staat van het onderwijs wenselijk geoordeeld, omdat zij in de informatietaak van de inspectie een bijzondere rol speelden, bovendien de documenten waren waarmee in die jaren de inspectie naar buiten trad en zij tenslotte voor mijn onderzoek een uitzonderlijk belangrijke bron van gegevens waren. Een korte samenvatting (par. 5) besluit dit hoofdstuk.

5 2 ORGANISATIE, DE RELATIES MET OVERHEDEN EN ONDERWIJS

Het rijksschooltoezicht, dat vanaf 1 januari 1921 een belangrijke rol speelde in de toepassing van de nieuwe wet op het lager onderwijs, bestond op die datum uit 4 hoofdinspecteurs en 27 inspecteurs. Aan iedere hoofdinspecteur was een schoolopziener toegevoegd, aan iedere inspecteur minstens twee. Het totale aantal schoolopzieners was 72. In de loop van 1921 werden nog 10 vrouwelijke schoolopzieners benoemd voor het toezicht op het bewaarschool-onderwijs. De 4 hoofdinspecties omvatten ieder meer dan een provincie

- hoofdinspectie I. Noordbrabant, Gelderland en Limburg (8 inspecties),
- hoofdinspectie II. Zuidholland en Zeeland (7 inspecties),
- hoofdinspectie III. Noordholland en Utrecht (5 inspecties),
- hoofdinspectie IV. Friesland, Overijssel, Groningen en Drenthe (7 inspecties).

Al na enige jaren kwam in deze verdeling een belangrijke wijziging. Mede onder invloed van de bezuinigingspolitiek bracht het K.B. van 28 juli 1924 nr. 12 een reorganisatie, die het aantal schoolopzieners drastisch verminderde, namelijk van 72 tot 14 1). Er kwamen nu 5 hoofdinspecties en 58 inspecties. Alleen in de inspecties Amsterdam, 's-Gravenhage en Rotterdam en ter ondersteuning van de hoofdinspecteurs bleven schoolopzieners gehandhaafd. Een andere bezuiniging werd gevonden door het drastisch beperken van het aantal bureau-ambtenaren, een (te) matig crediet gaf de inspecteurs wel de mogelijkheid voor eenvoudige werkzaamheden bureauhulp aan te trekken (V 1924.67). Deze maatregel zou er toe leiden dat de inspecteurs veel administratief werk zelf moesten gaan verrichten, waardoor andere taken als het schoolbezoek in het gedrang kwamen.

De verdeling der provincies over de 5 hoofdinspecties was vanaf 1924 als volgt:

- hoofdinspectie I. Noordbrabant en Limburg (12 inspecties),
- hoofdinspectie II. Gelderland en Overijssel (12 inspecties),
- hoofdinspectie III. Zuidholland en Zeeland (12 inspecties),
- hoofdinspectie IV. Noordholland en Utrecht (10 inspecties),
- hoofdinspectie V. Friesland, Groningen en Drenthe (12 inspecties).

Ik meen dat de uitbreiding van het aantal inspecties tot 58, gepaard met een terugdringen van het aantal schoolopzieners, niet alleen is geschied vanwege de noodzaak om tot bezuinigingen te komen. Wel schreven de hoofdinspecteurs in hun adviezen over de bezuinigingen aan de minister op 18 januari 1924 (AMO) dat de inrichting van het rijksschooltoezicht op zich voor hen geen aanleiding vormde veranderingen voor te stellen, maar aan het slot van hun brief gaven zij de minister toch in overweging om aan de schoolopzieners in de grote gemeenten een bepaald gebied der inspectie aan te wijzen, waarin zij hun werkzaamheden uitoefenen en bevoegd zijn namens de inspecteur op te treden. Door een nadere regeling van de delegatie van bevoegdheden zou voor hen zoveel mogelijk een zelfstandige positie geschapen moeten worden, met behoud van de eenheid van handelen tegenover het gemeentebestuur. Dit voorstel moet zijn ingegeven door de moeilijkheden over de werkverdeling tussen inspecteurs en schoolopzieners, waarvan de jaarverslagen van 1921, 1922 en 1923 op meerdere plaatsen blijkt geven. Het oude K.B. van 6 november 1920 kende een dergelijke regeling niet. Per inspectie werden voor de samenwerking tussen inspecteurs en schoolopzieners oplossingen gevonden die nogal uiteenliepen en die het gevoel van niet zelfstandig te kunnen werken en door het onderwijs niet voor 'vol' te worden aangezien bij veel schoolopzieners niet wegnamen (onder meer V 1921 80, V 1922.69/70, V 1923 62/63).

In het K.B. van 1924 werd het zojuist genoemde voorstel van de hoofdinspecteurs overgenomen. Artikel 27 bepaalde dat de minister de verdeling der werkzaamheden tussen de inspecteurs en de schoolopzieners in de inspecties 's-Gravenhage, Rotterdam en Amsterdam zou regelen. De minister gaf hieraan uitvoering in zijn beschikking van 24 november 1924 2). De genoemde inspecties werden in resp. 2,3 en 4 ressorten onderverdeeld. In ieder van die ressorten verrichtte de schoolopziener zelfstandig een aantal in de beschikking vermelde werkzaamheden, zoals de behandeling van de leerplannen en lesroosters der bijzondere scholen, het bezoeken der lagere scholen, het geven van inlichtingen over sollicitanten en dergelijke meer. Aan de inspecteur bleven onder meer de controle op de uitvoering van de Leerplichtwet, de behandeling van de leerplannen der openbare scholen en de scholenbouw. Om te voldoen aan het K.B. van 28 juli 1924, dat inspecteurs opdroeg scholen te bezoeken, moest de inspecteur uit elk ressort een aantal scholen bezoeken tot een gezamenlijk totaal van 60. Minstens eenmaal in de 14 dagen moest de inspecteur met zijn schoolopzieners een bespreking houden. Wat niet in de beschikking was geregeld, werd door de inspecteur beslist, behoudens beroep van de schoolopzieners op de hoofdinspecteur. Al met al mocht nu inderdaad van een zelfstandige positie van de schoolopzieners worden gesproken. Met het nieuwe K.B. en de beschikking van de minister was men dichter genaderd tot het stelsel dat in 1920 in de Tweede Kamer werd verdedigd en door de minister was verworpen, namelijk dat waarbij er slechts 2 soorten toezichthouders zouden zijn. De ministeriële beschikking en de sterke vermindering van het aantal schoolopzieners deden de spanningen snel verdwijnen. In 1928 heette het dat de onderlinge samenwerking van inspecteurs en schoolopzieners voorbeeldig was, bv. in Amsterdam (V 1928.63). Wanneer in 1932 opnieuw op het rijksschooltoezicht bezuinigd moet worden en een nieuw K.B. tot stand komt, blijft de regeling ten aanzien van de schoolopzieners vrijwel gelijk. Wel wordt hun aantal in Amsterdam met één verminderd 3). Meer dan 20 jaar later, bij de totstandkoming van de Kleuteronderwijswet in 1955, zal tenslotte de 'schoolopziener' geheel uit de wetgeving op het lager onderwijs verdwijnen 4).

Na de gebiedsindeling van het rijksschooltoezicht en het daaraan gekoppelde vraagstuk van de relatie tussen inspecteur en schoolopziener, vraagt nu de relatie tussen de minister, de hoofdinspecteurs en de inspecteurs (inclusief de schoolopzieners) onze aandacht. Ik herinner er aan, dat de wet hierover zelf enige voorschriften gaf. Dat de leden van het rijksschooltoezicht werkten onder de bevelen van de minister met de uitvoering van de wet belast, werd in de K.B.'s van 1920 en 1924 op vrijwel gelijke wijze uitgewerkt. In dit verband vragen de algemene aanwijzingen, die de minister aan de leden van het rijksschooltoezicht gaf, als eerste de aandacht.

Dat waren er in de jaren 1921-1930 een aanzienlijk aantal. Zij betroffen enerzijds de ambtelijke dienst, zoals de door de minister geconstateerde onvolledigheid van de inspectiearchieven (V 1921.13), het doen van mededelingen aan de pers over zaken die in voorbereiding waren (V 1921.13) en de contacten van inspecteurs met onderwijzersvakverenigingen, waaraan de minister positieve waarde hechtte (V 1922.133); anderzijds de inrichting van het onderwijs, bv. de circulaire van 3 november 1928 waarin de minister de inspecteurs enige aanwijzingen gaf omtrent de middelen die het meest geëigend waren om het zevende leerjaar aan lagere scholen in te richten 5). Deze aanwijzing betrof met name de uitoefening van de in artikel 25, lid 1, aan de inspecteur gegeven bevoegdheid om met burgemeester en wethouders het leerplan van openbare lagere scholen vast te stellen en te wijzigen. De minister verzocht de inspecteurs om in de geest van de circulaire met de gemeentebesturen overleg te plegen over het leerplan. Dat de wetgever aan de inspecteur een bijzondere bevoegdheid verleende betekende blijkbaar niet, dat deze ambtenaar bij de uitoefening daarvan niet onder de bevelen van de minister zou

staan. Dit lijkt mij een juist standpunt te zijn, omdat anders de eenheid in de wetsuitvoering, waarop bij de behandeling in de Tweede Kamer van de op het rijksschooltoezicht betrekking hebbende wetsartikelen de nadruk werd gelegd, alsmede de verantwoordelijkheid van de minister voor het aan hem opgedragen toezicht, in het gedrang zouden kunnen komen. Bovendien is er geen reden om aan te nemen dat het begrip toezicht in artikel 172 niet mede de bijzondere bevoegdheden, aan leden van het rijksschooltoezicht gegeven, zou omvatten. Zou de wetgever dit toezicht, voor de uitoefening waarvan de minister aan de inspectie bevelen kon geven, beperkter hebben opgevat, dan zou dit toch duidelijk moeten blijken. In het materiaal heb ik geen aanwijzing gevonden dat binnen het rijksschooltoezicht in de jaren 1921-1930 afwijkende gedachten hebben geleefd. De op p. 161/162 vermelde brief van de hoofdinspecteurs aan de minister laat integendeel zien, dat zij het hier verdedigde standpunt als juist hebben aanvaard.

Het bovenstaande impliceert niet, dat de minister onder alle omstandigheden in de uitoefening door een ambtenaar van zijn bijzondere bevoegdheden kon ingrijpen. Wesselings-Hermesen menen terecht, dat de minister gebonden was aan een eenmaal genomen beslissing van de inspecteur, indien deze binnen de grenzen van zijn bevoegdheid had gehandeld.

"Door diens beslissing heeft het schoolbestuur een recht gekregen, dat de minister niet meer kan aantasten. De minister mag geen andere beslissing meer nemen, noch de inspecteur bevelen zijn goedkeuring in te trekken. Zou de inspecteur dit toch doen, dan is het schoolbestuur daaraan niet gebonden. Van een tegenovergesteld standpunt zou een grote rechtsonzekerheid het gevolg zijn 6)".

Ik heb voor de periode 1921-1930 geen opdrachten van de minister aan inspecteurs om een beslissing, genomen op grond van aan deze door de wet toegekende bijzondere bevoegdheid, terug te nemen, kunnen vinden.

Ook aan de hoofdinspecteurs werden door de minister algemene aanwijzingen gegeven, zoals bv. over het gebruik van maten en gewichten in het lager onderwijs 7). Anders dan aan de inspecteurs had de wetgever aan de hoofdinspecteurs voor het toezicht op de inrichting van het g.l.o. geen bijzondere zelfstandige bevoegdheden toegekend, zodat de hierboven behandelde vraag naar de verhouding daarvan tot de bevelsbevoegdheid van de minister zich hier niet kon voordoen.

Enkele malen gaf de minister ook bijzondere aanwijzingen aan individuele inspecteurs, bv. wanneer bij het controleren van een leerplan onnauwkeurigheid was betracht, maar het materiaal op dit punt, is uiterst schaars (AMO).

Of de ministers de hoofdinspecteurs bijeen hebben geroepen ter overweging van de belangen van het lager onderwijs, heb ik niet met zekerheid kunnen vaststellen. De K.B.'s van 1920 en 1924 lieten het aan de minister over om te oordelen of een dergelijke bijeenkomst nodig was. In ieder geval heb ik in het archief van het ministerie geen notulen van dergelijke bijeenkomsten kunnen vinden en ik neem aan dat dit overleg, dat in de vorige eeuw afwisselend wel en niet werd gevoerd, tussen 1921 en 1930 niet plaats vond.

Wel hebben alle ministers vele malen schriftelijk advies gevraagd aan de gezamenlijke hoofdinspecteurs over zaken als wetsinterpretatie, voorgenomen wetswijzigingen, de organisatie van het schooltoezicht, onderwijskundige aangelegenheden (als bv. de inrichting van het zevende leerjaar) enz. Op die adviezen zullen wij in hoofdstuk VI nog verder ingaan. Ook aan individuele (hoofd)inspecteurs werd over een grote verscheidenheid van zaken advies gevraagd, zoals de koninklijke goedkeuring van de statuten van schoolver-

enigingen, klachten van burgers over het optreden van inspecteurs, persberichten en adviezen ten behoeve van de beantwoording van Kamervragen. Van spanningen tussen het departement en de inspectie bemerkt men in het materiaal niet zo veel. De zogenaamde 'soepele toepassing' van de Leerplichtwet (zie hoofdstuk VI) lokte van inspectiezijde kritiek uit. Hier heeft het aan tijdige informatie van de inspectie in ernstige mate ontbroken, laat staan dat bij de voorbereiding van het beleid goed naar de inspectie werd geluisterd.

In 1921 richtte de inspecteur in Rotterdam zich rechtstreeks tot de minister met een vraag over de interpretatie van artikel 176, lid 3 van de wet. Dit artikel regelde het plaatselijk toezicht op het onderwijs door burgemeester en wethouders en schiep de mogelijkheid om ambtenaren (gemeentelijke inspecteurs) aan te stellen die het college hierin zouden bijstaan (zie ook art. 185). De inspecteur meende dat dit plaatselijk toezicht geen betrekking kon hebben op bijzondere scholen en verzocht de minister het college, dat een andere mening was toegedaan, daarop te wijzen. De minister vroeg de hoofdinspecteur om advies. Deze deelde mede, dat de weg, die de inspecteur meende te moeten inslaan voor het lanceren van opmerkingen en verzoeken, niet de gebruikelijke en meest gewenste was.

"In zaken, die niet in rechtstreeks verkeer van de inspecteurs met Uwe Excellentie krachtens Wet of K.B. worden afgedaan, acht ik het gewenscht, dat inspecteurs zich wenden tot hun hoofdinspecteur, hetzij mondeling persoonlijk, hetzij schriftelijk, hetzij bij gelegenheid van een vergadering van den hoofdinspecteur met zijn inspecteurs. Ik heb daarop ook gewezen op onze eerste bijeenkomst op 4 januari jl." (AMO).

De hoofdinspecteur verzocht de minister aan de inspecteur mee te delen dat hij voortaan die weg behoorde in te slaan en dat het niet voldoende was een afschrift van de brief aan de minister aan de hoofdinspecteur te zenden. De minister nam dit advies over. (Hij sloot zich ook aan bij de opvatting van de hoofdinspecteur, dat het plaatselijk toezicht zich mede tot het bijzonder onderwijs uitstreckte, wat o.a. bleek uit artikel 179, lid 1, dat bepaalde, dat bijzondere scholen steeds toegankelijk moesten zijn voor onder meer leden van het college van burgemeester en wethouders en de ambtenaren bedoeld in artikel 176, lid 3). Deze beslissing hield in dat slechts daar waar wet en K.B. een rechtstreeks verkeer tussen minister en inspecteur voorschreven, de zaak buiten de hoofdinspecteur aan de minister kon worden voorgelegd. Ik noem als voorbeelden artikel 89, lid 5, waarin de inspecteur werd opgedragen van een willekeurige afwijking van de lesrooster of het leerplan van een bijzondere school binnen 10 dagen aan de minister mededeling te doen, en artikel 3, lid 4, van het K.B. van 4 september 1923, dat de inspecteur voorschreef onverwijld de minister mededeling te doen van de weigering van een bestuur van een bijzondere school om aan de bedenkingen van de inspecteur tegen het leerplan en de lesrooster tegemoet te komen en aan de minister mede te delen, of hij al dan niet gebruik zal maken van zijn bevoegdheid om overeenkomstig artikel 90, lid 2, de beslissing in te roepen van de Onderwijsraad. (Ik merk hierbij nog op dat de K.B.'s van 1920 en 1924 ter regeling van het rijks-schooltoezicht geen algemene bepaling bevatten, die de inspecteur verplichtte van zijn correspondentie met de minister aan zijn hoofdinspecteur afschrift te doen toekomen, zodat deze formeel niet op de hoogte was.)

Voor het standpunt van 1921, dat vragen over wetsinterpretatie in eerste aanleg niet aan de minister, maar aan de hoofdinspecteur moeten worden voorgelegd, pleit mijns inziens het streven van de minister, in 1920 in de Tweede Kamer verdedigd, om door een driedelige opbouw van het rijks-schooltoezicht de eenheid van wetstoepassing te bevorderen. Overleg omtrent wetsinterpretatie

op het niveau van de hoofdinspectie en vervolgens binnen het college van hoofdinspecteurs, gevolgd door advies aan de minister, lijkt mij voor de bevordering van de eenheid van wetstoepassing een beter middel dan rechtstreeks contact tussen de minister en individuele inspecteurs. Toch was dit laatste in de periode 1921-1930 gebruikelijk. De beslissing van 1921 staat op zich en is bij mijn weten niet nagevolgd. Als voorbeeld noem ik de brief van 19 januari 1924 van de inspecteur te Hilversum over de toepasselijkheid van het K.B. inzake de toelating van leerlingen op de (m).u.l.o.-scholen volgens de oude wet van 1878. De minister antwoordde de inspecteur rechtstreeks, zonder te herinneren aan de beslissing van 1921 (AMO).

Over de relatie van de minister tot de leden van de inspectie merk ik tenslotte nog op dat het ongenoegen bij het publiek en de lagere overheden over het beleid van de wetgever of de minister inzake bv. de bezuinigingen en de bureaucratisering, zich menigmaal op de inspectie als het meest nabije rijksgezag richtte. In 1922 schreef de inspecteur in Arnhem: "Voor een deel heerscht niet de wet, maar het ministerieel gezag, dat wel eens en van een zijde, waarvan men het niet verwachten zou, als zodanig niet competent verklaard wordt, hetgeen het Rijksschooltoezicht groote moeilijkheden berekende" (V 1922.138/139). In de jaarverslagen aarzelden de (hoofd)inspecteurs niet om het centrale beleid te kritiseren. Al hebben zij aan de doorvoering van dat beleid als ambtenaren medegewerkt, zij behielden daartegenover toch een zekere distantie en achtten zich ook geroepen de bezwaren en zorgen van het onderwijs te vertolken. In 1933 zal de minister de leden van de inspectie verzoeken geen kritiek te leveren op bij de Staten-Generaal aanhangige wetsontwerpen; de minister of het departement konden daardoor in moeilijkheden geraken 8).

De hoofdinspecteurs moesten minstens eenmaal per jaar bijeenkomen ter bespreking van de aan hen toevertrouwde gemeenschappelijke belangen. In die bijeenkomsten hebben zij de adviezen opgesteld, die de minister van hen vroeg. Notulen van die bijeenkomsten heb ik niet kunnen vinden. Afgezien van de boven signaleerde spanningen rondom het functioneren van de schoolopziens in de eerste jaren na 1921, bieden de beschikbare gegevens een beeld van samenwerking en vertrouwen tussen de leden van de inspectie onderling. Vrijwel ieder jaar gaven de hoofdinspecteurs blijk van hun tevredenheid op dit punt. Zij riepen hun inspecteurs en schoolopziens regelmatig, veelal maandelijks, bijeen voor overleg (bv. V 1928.62 en V 1929.66). Tijdens deze bijeenkomsten werd niet alleen gesproken over de toepassing van de wet en andere inspectietaken, maar werden door inspecteurs inleidingen gehouden over pedagogische en didactische onderwerpen zoals bv. over Pestalozzi (V 1927.66). In de 3 grote steden hielden de inspecteurs en de schoolopziens de tweewekelijkse bijeenkomsten, die in de ministeriële beschikking van 24 november 1924 waren voorzien.

Voordat ik de relatie van de inspectie met de lagere overheden en het bijzonder onderwijs ga beschrijven, vraagt haar verhouding met de Onderwijsraad nog afzonderlijk aandacht. Op p. 71 wees ik op een belangrijk nieuw element in de onderwijswetgeving van 1920, namelijk de regeling die in artikel 90 was getroffen voor de beslechting van geschillen over het leerplan tussen besturen van gesubsidiëerde bijzondere scholen en inspecteurs. Hiermee was de Onderwijsraad belast. Deze toetste het leerplan aan de wettelijke vereisten, waarbij de richting van de school buiten beschouwing moest blijven. In aansluiting op Donner (Nederlands Bestuursrecht, uitgave 1962, p. 347) acht Drop het onjuist hier te spreken van administratieve rechtspraak: de Onderwijsraad maakt deel uit van het bestuur en draagt derhalve niet het karakter van 'een buiten het bestuur staande, dus ook geen bestuursverantwoordelijkheid dragende instantie'. Daar kan men tegenover stellen, dat de raad - zoals ook Drop opmerkt - binnen het bestuur een onafhankelijke plaats inneemt: het oor-

deel van de Onderwijsraad kan men, op gelijke wijze als ten aanzien van de (administratieve) rechter gebeurt, als onafhankelijk aanmerken. In haar onafhankelijkheid ligt de ratio van haar bestaan en als onafhankelijk bestuursorgaan heeft de raad ook feitelijk gefunctioneerd. Ik neig er daarom toe hier van administratieve rechtspraak te spreken 8a).

De hier bedoelde taak van de Onderwijsraad leidde tot veelvuldig contact met de inspectie, maar ook los hiervan ontwikkelde zich tussen raad en inspectie een regelmatige correspondentie. Drop wijst er op, dat anders dan voor de Raad van State (Wet op de Raad van State, artikel 21, lid 2) voor de Onderwijsraad niet was voorgeschreven dat hij zijn nadere inlichtingen slechts via de minister kon verkrijgen. In het begin schijnt het te zijn voorgekomen, dat (hoofd)inspecteurs op een verzoek van de raad niet onmiddellijk bereid waren de verlangde inlichtingen te verstrekken, maar na tussenkomst van de minister ging de inspectie daartoe toch over. Ook mondeling overleg tussen afdelingen en commissies uit de raad en (hoofd)inspecteurs schijnt regelmatig te zijn voorgekomen, in elk geval vanaf 1931. Steeds heeft de Onderwijsraad zich echter beschouwd als de hoogste adviesinstantie van de minister van onderwijs. Daarom protesteerde de raad met verontwaardiging toen minister de Visser adviezen van de Derde Afdeling ter fine van advies aan het college van hoofdinspecteurs zond. Zij wist de minister te bewegen haar zienswijze over te nemen 8b). Belangrijk is nog, dat, hoewel de Onderwijsraad slechts een beslissing over de wettigheid van een leerplan kon nemen naar aanleiding van een verzoek van de inspecteur, hij er in een aantal gevallen toe over is gegaan om over algemene vragen over de interpretatie van de wet aan de minister op diens verzoek adviezen te verstrekken, welke adviezen dan door de minister per brief aan de inspectie werden bekend gemaakt. "De inspecteurs konden zich daardoor van de hoofdlijnen van de interpretatie van de Raad op de hoogte stellen zonder dat zich nog geschillen hadden voorgedaan". Deze handelwijze is de orde en rust, met name in de beginjaren van de werking der Lager-onderwijswet 1920, ongetwijfeld ten goede gekomen" 8c).

De relatie van de inspectie tot de gemeente- en provinciale besturen lijkt in deze tijd in het algemeen goed te zijn geweest, al deden zich in de relatie met gemeentebesturen wel spanningen voor. In 1921 schreef de hoofdinspecteur in de IIIe hoofdinspectie, dat er onwillige gemeentebesturen waren, die in hun opvattingen ten aanzien van het bijzonder onderwijs 50 jaar ten achter waren en de nieuwe toestand, ontstaan door de invoering van de financiële gelijkstelling, niet wilden of konden begrijpen. Men moest worden duidelijk gemaakt dat verzet niet zou baten (V 1921 89). Nog in 1930 schreef de hoofdinspecteur in de IVe hoofdinspectie dat niet van alle gemeentebesturen gezegd kon worden, dat zij bereidwillig waren tot medewerking aan de uitvoering van de wet (V 1930 355, zie ook V 1926 69). Maar zijn collega in de IIe hoofdinspectie kon in 1921 melden dat de samenwerking met o.a. de gemeentebesturen bijna nergens iets te wensen overliet (V 1921 80). Net als de besturen van de bijzondere scholen vroegen ook gemeentebesturen aan inspecteurs onophoudelijk advies. De inspecteur te Dordrecht tekende daarbij aan, dat dit veel extra werk betekende, maar de invloed van de inspectie wel deed toenemen (V 1922 69).

In de Provinciale wet van 1850, die tot 1962 van kracht bleef, werd in artikel 127 een opsomming gegeven van de onderwerpen, ten aanzien waarvan de wetgever de Provinciale Staten wilde zien belast met de uitvoering van wetten en algemene maatregelen van bestuur. Tot die onderwerpen behoorde ook het onderwijs. Deze bepaling had uiteraard, zonder nadere uitwerking in onderwijswetten, weinig betekenis 9).

In de wetsartikelen, waarvan wij de toepassing onderzoeken, was enkel in artikel 195 sprake van Gedeputeerde Staten. Deze waren bevoegd om tot 1 januari 1936 aan openbare scholen telkens voor ten hoogste twee jaar vrijstelling te geven van de verplichting tot het geven van onderwijs in de lichamelijke

oefening, mits aan die scholen in ieder geval onderwijs zou worden gegeven in de vrije en -orde-oefeningen der gymnastiek van de wet van 1878. Gedeputeerde Staten moesten hierover de inspecteur horen. In het volgende hoofdstuk komt de samenwerking van provinciaal bestuur en inspectie bij de uitvoering van artikel 195 aan de orde. Ook de uitvoering van andere wettelijke bepalingen bracht de inspectie in contact met het provinciaal bestuur (bv. artikel 10 dat Gedeputeerde Staten de bevoegdheid gaf te verklaren dat een onderwijzer, die bij het geven van onderwijs leringen verspreidde, strijdig met de goede zeden of aansporende tot ongehoorzaamheid aan de wetten des lands, of die zich aan ergerlijk levensgedrag schuldig maakte, de bevoegdheid tot het geven van onderwijs verloren had. De inspecteur of burgemeester en wethouders deden hiertoe een voordracht). Het toezicht op de gemeenten, dat de Provinciale wet en de Gemeentewet aan Gedeputeerde Staten opdroegen, bracht deze colleges er toe - ook in gevallen waarin de L.O.W. hun medewerking niet uitdrukkelijk vereiste - enige malen het rijksschooltoezicht te ondersteunen. Zo gingen Gedeputeerde Staten van Limburg er in 1927 toe over om de gemeentebesturen, die geen oudercommissie bij de openbare lagere scholen hadden ingesteld of waar de voorgeschreven ouderavonden niet werden gehouden, middels een aanschrijving aan hun wettelijke verplichtingen te herinneren. Aanleiding hiertoe vormde de uitvoerige beschouwing over de oudercommissies in het jaarverslag 1927 door de inspecteur te Roermond (V 1927.11).

In 1928 schreef een inspecteur in de IIe hoofdinspectie, dat hij niet alles wist wat in de verschillende gemeenten op het gebied van het onderwijs geschiedde. In een andere provincie, waar hij vroeger werkzaam was, verzochten Gedeputeerde Staten aan de gemeentebesturen om van alle beslissingen betreffende het lager onderwijs een afschrift aan de inspecteur te zenden en er zo voor te zorgen dat deze volledig op de hoogte was. Ook wees deze inspecteur er op, dat Gedeputeerde Staten op een beroep ex artikel 76, lid 2 der wet beslisten zonder het advies van de inspecteur te vragen. De hoofdinspecteur meende, dat er reden was aan deze zaak aandacht te besteden. "Hoe beter het Rijksschooltoezicht op de hoogte is van al wat er op onderwijsgebied in de verschillende gemeenten gebeurt, hoe gemakkelijker het zijn taak zal kunnen verrichten, hoe minder tijd de inspecteurs zullen hebben te besteden om zich door het inwinnen van inlichtingen op de hoogte te stellen van bepaalde zaken of toestanden" (V 1928.62).

De taken van de inspectie ten aanzien van het gemeentelijk lager onderwijs waren uitgebreider dan die ten aanzien van het bijzonder. Waar precies de grens lag tussen de wettelijke invloedssfeer van de inspectie en de gemeentelijke autonomie, was een vraag die meer dan eens om antwoord vroeg. Bij gelegenheid van de interpellatie-Rutgers op 10 mei 1921, waarover ik nog te spreken kom, klaagde de socialist Ossendorp erover dat de inspecteurs zich met de details van het leerplan bemoeiden tegen de bedoeling van artikel 25 in 10). Deze opmerking was mijns inziens niet terecht, omdat artikel 25 vaststelling en wijziging van het leerplan voorschreef door burgemeester en wethouders 'in overeenstemming met de inspecteur'. Kwam deze overeenstemming niet tot stand dan besliste de minister. De praktijk van artikel 25 laat zien dat die beslissingen dikwijls details betroffen, zoals de vraag of een zomervacantie van 3 weken en een herfstvacantie van 1 week de voorkeur verdienden boven een zomervacantie van 4 weken zonder herfstvacantie. De inspecteurs zelf gaven er meerdere malen blijk van meer invloed op het doen en laten van het gemeentebestuur te willen hebben. De inspecteur te Middelburg, die in 1930 schreef dat hij wel eens de macht zou willen hebben om sommige gemeenten te kunnen dwingen iets meer voor het openbaar onderwijs te doen, stond niet alleen (V 1930.353). De inspecteurs wilden ook in kennis worden gesteld van het door gemeentebesturen aan onderwijzers van openbare scholen gegeven verlof tot afwezigheid, hoewel daarvoor in de wet geen basis aanwezig was. Op 12 november 1927 schreef de minister van onderwijs ad in-

terim, Mr. Kan, dat dit verlof buiten de bemoeiing van de inspecteur viel, tenzij het een tijdelijke wijziging van het leerplan of van de lesrooster ten gevolge zou hebben. Niet in het verlof zelf, maar in de wijziging van leerplan of lesrooster zou de inspecteur dan mede hebben te beslissen. Minister Terpstra heeft deze circulaire op 15 februari 1930 ingetrokken, omdat hij het niet juist achtte om onder 'wijziging' van leerplan of lesrooster mede de 'tijdelijke afwijking' daarvan te begrijpen. Hij adviseerde de inspecteurs met de gemeentebesturen tot overeenstemming te komen omtrent een regeling van deze aangelegenheid in het leerplan zelf 11). Deze methode om een lacune in de wet op te vullen komt mij inderdaad juist voor dan die welke minister Kan koos. Of en in welke mate inspecteurs er in zijn geslaagd de bedoelde regeling in het leerplan te doen opnemen, heb ik niet kunnen nagaan. Ook artikel 26 bracht gemeentebestuur en inspecteur met elkaar in verbinding, namelijk over de beschikbaarstelling van lokalen van openbare scholen voor het godsdienstonderwijs. De voorwaarden waaronder die beschikbaarstelling zou plaats vinden, werden echter door burgemeester en wethouders vastgesteld 'na overleg' met de inspecteur, terwijl in artikel 25 overeenstemming met de inspecteur was vereist.

Een volgend raakvlak tussen gemeenten en rijksschooltoezicht vormden de plaatselijke commissies van toezicht, bedoeld in artikel 176, lid 1. Deze commissies hadden het recht van toegang tot de scholen en het onderwijzend personeel was verplicht aan hen de gevraagde inlichtingen te geven. Zowel aan de hoofdinspecteurs als de inspecteurs werd in de wet (artikelen 180 en 181) opgedragen met de commissies overleg te plegen. Zij hadden op grond van artikel 183, lid 1, toegang tot de vergaderingen van de commissies en konden ook vergaderingen daarvan beleggen. Met name in dit laatste voorschrift kwam de dominante positie, die de wetgever aan het rijksschooltoezicht ten opzichte van het plaatselijk toezicht toekende, duidelijk naar voren. Het voorschrift, aan de (hoofd)inspecteurs in de artikelen 180 en 181 gegeven om overleg te plegen werd door de hoofdinspecteur in de IIIe hoofdinspectie in 1927 geïnterpreteerd in die zin, dat de plaatselijke commissies het rijksschooltoezicht bij moesten staan in zijn taak de verbetering en de bloei van het lager onderwijs te bevorderen; maar een dergelijke onderschikking gaat mijns inziens te ver en valt in ieder geval niet af te leiden uit een opdracht aan de (hoofd)inspecteurs om met de commissies overleg te plegen (V 1927.68). Overigens heb ik in de jaarverslagen van het rijksschooltoezicht overwegend negatieve berichten over het functioneren van de commissies kunnen lezen. Soms bestonden die commissies niet, in meerdere gevallen bestonden zij wel maar leidden zij een slapend bestaan. Slechts enkele malen vond ik een waarderend woord. Men oordeelde ze in het algemeen overbodig en stelde bij herhaling voor ze facultatief te maken. Ook de gemeentebesturen schijnen de commissies als adviesorganen nauwelijks te hebben benut. Naast het rijksschooltoezicht was er blijkbaar voor een plaatselijk toezicht in deze tijd geen emplot meer, de enkele actieve en vindingrijke commissie niet te na gesproken.

De samenwerking van het rijksschooltoezicht met de ambtenaren, die het college van burgemeester en wethouders in de uitoefening van het plaatselijk toezicht bijstonden (de artikelen 176, lid 3 en 185) was goed te noemen. Deze ambtenaren hielden zich voornamelijk met financiële aangelegenheden bezig. In 1930 waren zij er in slechts 22 gemeenten, waarvan 15 in Zuidholland (V 1930.216). In de verslagen van de hoofdinspecteurs over de toestand van het onderwijs spelen zij geen rol.

Ik wees er boven al op dat de bevoegdheden van het rijksschooltoezicht met betrekking tot het bijzonder onderwijs minder ver gingen dan die ten aanzien van het openbaar. Dit was een gevolg van de vrijheid van onderwijs, die met name wat betreft de richting van de bijzondere school moest worden ontzien.

De relatie van het rijksschooltoezicht tot de besturen en het personeel van de bijzondere scholen werd dan ook niet bepaald door enigerlei medebeslissende bevoegdheid van de inspecteur.

De invoering van de nieuwe wet op 1 januari 1921 heeft belangrijke gevolgen gehad voor het bijzonder lager onderwijs. Met medewerking van de overheidskas konden nieuwe scholen worden gesticht, betere leermiddelen aangeschaft en hogere salarissen aan het onderwijzend personeel uitgekeerd. Ook al werden deze positieve kanten van de nieuwe L.O.W. vrij algemeen erkend, aan de schaduwzijden of vermeende schaduwzijden werd veel aandacht geschonken.

"Er openbaart zich een sterke zucht om het onderwijs van boven af te regelen. De circulaire-regering viert hoogtij. Erkend moet worden, dat dit tot op zekere hoogte moeilijk valt te vermijden. Waar het rijk in zo ruime mate subsidieert, moet het zeggenschap hebben aangaande de wijze, waarop het geld wordt besteed. Maar de centralisatie heeft toch ook grote nadelen. Vooral waar zij er zich niet toe bepaalt voor de deugdelijkheid van het onderwijs minimum-eisen te stellen, doch tevens verbiedt bepaalde maxima te overschrijden. Zo belet men hen, die uit eigen middelen het onderwijs willen verbeteren, daartoe over te gaan" 12).

Deze opmerkingen, die het voortgezet en hoger onderwijs betroffen, golden mutatis mutandis ook voor het lager onderwijs. Zowel in als buiten het parlement waren de nieuwe wet en de wijze waarop zij werd uitgevoerd voorwerp van soms felle kritiek. Die kritiek had een enkele maal mede op het schooltoezicht betrekking. Op 10 mei 1921 interpelleerde Rutgers de minister hierover in de Tweede Kamer.

"Er is ongerustheid, zegt de interpellant, over de gedragingen van sommige leden der onderwijsinspectie. Het is een tak van dienst waar de verleiding tot overschrijding van bevoegdheden groot is. Men leest in bladen van allerlei richtingen mededeelingen betreffende leden van de schoolinspectie, welke zich in de scholen gedragen alsof zij daar heer en meester waren, die bepalen dat en hoe er proefflessen moeten worden gegeven en bij die proefflessen optreden alsof zij (het) in de school te zeggen hadden, die school- en gemeentebesturen gelijkelijk ter zijde stellen. Zoo las ik in een Katholiek blad van een schoolopziener, die bepaalde taalmethoden van de scholen wil weren en bepaalde spellingen wil voorschrijven.

Speciaal had ergernis gewekt een circulaire van 15 januari 1921 van den inspecteur in de inspectie Nijmegen aan de hoofden der openbare scholen en eenzelfde aan de hoofden van bijzondere scholen. De inspecteur vraagt hen in duplo te zenden, vóór den aanvang van het schooljaar, een leerplan der school. Dat is juist. Doch dan schrijft hij verder: 'Bij het maken van het ontwerp gelieve U rekening te houden met het volgende'; en dan komt een reeks van wenken, gegeven bv. ten aanzien van de vacantes, den aanvang van de cursus enz., wenken gekleed in een vorm, die doet denken aan het geven van instructies. Ook aan de besturen van bijzondere scholen werd deze circulaire toegezonden, terwijl bovendien aandrang is uitgeoefend ten aanzien van het gebruiken van bepaalde formulieren voor rooster en leerplan en uitgesproken werd, dat verlangd werd, dat met de geuite wenschen zoveel mogelijk rekening werd gehouden.

Zulk een optreden acht Rutgers niet in overeenstemming met de positie der inspecteurs volgens de Wet. Hij vraagt een algemeene circulaire door den Minister tot de inspecteurs te richten, dat zij zich zorgvuldig moeten onthouden van het zich aanmatigen van bevoegdheden welke zij volgens de Wet niet bezitten. De Minister achtte de zaak niet zoo

erg als werd voorgesteld In het sporadisch geval, dat machtsoverschrijding plaats had, heeft hij ingegrepen, maar hij kon niet heel de inspectie ontstemmen door een algemeene circulaire voor enkele bijzondere gevallen" 13)

Hentzen, aan wie het bovenstaande werd ontleend, schrijft dat betrekkelijk weinig klachten over het rijksschooltoezicht werden geuit, al wekt de interpellatie-Rutgers mogelijk een andere indruk Ook over de stemming in het land rondom de nieuwe schoolwet geeft hij enig materiaal, dat echter - behalve ten aanzien van een punt - niet op het schooltoezicht betrekking heeft Hij vermeldt, dat De Middelburgsche Courant in een campagne tegen "de scholenbouw-waanzin" schreef verschillende betuigingen van instemming te hebben ontvangen "ook van personen van het schooltoezicht, die het weten kunnen" 14)

Het doornemen van enige jaargangen van onderwijsvakbladen uit de periode 1921-1930 (Het Schoolbestuur, De Vacaturen) leverde nauwelijks iets op dat licht kan werpen op de opvattingen van schoolbesturen en onderwijzers over de inspectie in deze jaren

Bij het lezen van de jaarverslagen stoot men wel af en toe op uitlatingen van (hoofd)inspecteurs, die duiden op bepaalde spanningen rondom het optreden van het schooltoezicht Zo deelde de hoofdinspecteur in de IVe hoofdinspectie in 1923 mee, dat het werk van inspecteurs en schoolopzieners werd bemoeilijkt, doordat zij bloot stonden aan allerlei kleinerende en onwaardige kritiek, niet in het minst van school- en onderwijsbladen Maar daartegenover staat dan bv de mededeling van de Eindhovense inspecteur in datzelfde jaar, dat naar waarheid getuigd mag worden "dat tusschen het schooltoezicht aan de eene zijde en de besturen der gemeenten en scholen en het onderwijzend personeel aan den anderen kant steeds de beste verhouding bestond" (V 1923 62/63) Een voorbeeld van samenwerking tussen inspectie en scholen vond ik in het verslag over 1930 De vooruitgang in het vak zingen wordt daar in verband gebracht met het gebruik van een zangboekje dat door de inspecteur in Venlo met medewerking van alle scholen in de Ie hoofdinspectie was samengesteld (V 1930 244)

Voor de relatie van de inspectie met het bijzonder onderwijs was tenslotte nog van belang, dat de inspectie voor ongeveer tweederde deel bestond uit overtuigde voorstanders van het bijzonder onderwijs, die zich ongetwijfeld zoveel mogelijk hebben onthouden van iedere ongewenste beïnvloeding en zelfs maar de schijn van "staatspedagogiek" zullen hebben vermeden Ook de voorstanders van het openbaar onderwijs onder de (hoofd)inspecteurs realiseerden zich goed wat aantasting van de wettelijke vastgelegde rechten van het bijzonder onderwijs zou kunnen betekenen 15)

Het benoemingsbeleid ten aanzien van de inspectie heeft in de jaren 1921-1930 wel eens tot kritiek geleid (met name voelden de katholieken zich nog enigszins achtergesteld 16), maar heel dikwijls kreeg de bijzondere school toch te maken met een inspecteur uit eigen of verwante kring, wat het contact vertrouwelijker maakte, al bleef er - waarschijnlijk meer ten noorden dan ten zuiden van de grote rivieren 17) - hier en daar wantrouwen bestaan

5.3 DE TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VAN HET RIJKSSCHOOLTOEZICHT

De wet en de algemene maatregelen van bestuur droegen aan de leden van het rijksschooltoezicht vele taken op en gaven hen talrijke bevoegdheden. Wij zagen reeds dat taken en bevoegdheden van de wet van 1920 aansloten op wat de oude wetten op dit punt bepaalden. Het is mogelijk deze in 4 groepen te verdelen:

1. Het toezien op de naleving van de wet. In artikel 181, lid 1, werd uitsluitend aan de inspecteurs opgedragen te waken dat de verordeningen op het lager onderwijs stipt werden nageleefd. Maar omdat niet alleen aan de inspecteurs, maar ook aan de hoofdinspecteurs en schoolopzieners in artikel 178 de bevoegdheid werd gegeven om processen-verbaal op te maken van overtredingen van de wet, meen ik dat er geen bezwaar is hier te spreken van een taak van de inspectie als geheel.
2. Het bevorderen van de verbetering en de bloei van het lager onderwijs. Deze opdracht viel toe aan de hoofdinspecteurs (artikel 180), maar ook hier kan men spreken van een taak van de gehele inspectie, omdat inspecteurs en schoolopzieners nauw bij de uitvoering van deze taak werden betrokken. Ik wees er eerder reeds op dat de wetgever aangaf met welk middel deze taak moest worden verricht, namelijk door schoolbezoek en door het overleggen met gemeentebesturen en anderen.
3. De bevoegdheden tot het nemen van beschikkingen. Voor wat betreft de inrichting van het onderwijs werden in de artikelen 25, lid 1 (vaststellen en/of wijzigen van leerplannen en lesrooster van openbare lagere scholen) en artikel 90, lid 4 (vergunning tot afwijking van lesroosters van bijzondere scholen) aan de inspecteurs beschikkingsbevoegdheden toegekend. Ook artikel 4 van het K.B. van 31 december 1920 inzake de visering van leerplan en lesrooster van bijzondere scholen kan tot deze groep worden gerekend. Deze visering is op te vatten als een beschikking van constaterende of rechtvaststellende aard 18). Anders dan bij de beide voorgaande groepen van taken en bevoegdheden moeten wij hier spreken van beschikkingsbevoegdheden die uitsluitend aan de inspecteurs (of de schoolopzieners wanneer deze op grond van artikel 182, lid 2, in de plaats traden van de inspecteurs) waren toegekend. De hoofdinspecteur had geen bevoegdheden van deze aard. Wat de minister betreft herinner ik er aan dat deze op grond van de algemene bevelsbevoegdheid van artikel 172 aan de inspecteurs algemene en bijzondere aanwijzingen kon geven voor de uitoefening van deze bevoegdheden.
4. De advies-, overleg- en informatietaken, die op vele plaatsen in wet en algemene maatregelen van bestuur aan leden van de inspectie werden toegekend.

Het is niet mogelijk om deze 4 (groepen van) taken en bevoegdheden strikt van elkaar te onderscheiden. Zij hangen nauw met elkaar samen. De visering van leerplan en lesrooster van bijzondere scholen bv. speelde een belangrijke rol in het toezien op de naleving van de wet. Voor een ordening van de stof lijkt deze onderscheiding echter bruikbaar. In dit hoofdstuk zullen wij ons tot enkele algemene opmerkingen over de uitvoering van taken en bevoegdheden van de inspectie beperken. Details kunnen in hoofdstuk VI aan de orde komen.

5.3.1 Het toezien op de naleving van de wet

In artikel 181, lid 1, werd de taak van de inspecteurs op dit punt in algemene bewoordingen geformuleerd: "waken dat de verordeningen op het lager onderwijs stipt nageleefd worden". Artikel 178 sprak van "het opmaken van proces-verbaal van de overtredingen dezer wet, en van andere wetten en verordeningen op het lager onderwijs". Tot deze taakgroep kunnen wij verder

rekenen de bevoegdheid door artikel 90, lid 2, aan de inspecteur gegeven om de Onderwijsraad te verzoeken uit te maken of het leerplan van een bijzondere school voldeed aan de wettelijke vereisten. De taak die de inspecteur was toebedacht in artikel 25, lid 1, namelijk het met burgemeester en wethouders vaststellen en wijzigen van het leerplan van een openbare lagere school, kon uiteraard ook gebruikt worden om naleving van de wet te bevorderen, maar reikte veel verder en betrof eveneens de pedagogisch-didactische en hygiënische aspecten van het onderwijs, zoals de keuze van leermiddelen en de vacaties.

Bij het opmaken van proces-verbaal van overtredingen van de L.O.W. 1920 moest vanaf 1 januari 1925 rekening worden gehouden met het op die datum ingevoerde nieuwe wetboek van strafverordening. Ingevolge artikel 159 jo. 157, lid 1, van dit wetboek moesten ook de zogenaamde bijzondere opsporingsambtenaren hun processen-verbaal, de aangiften of berichten ter zake van strafbare feiten, als ook de in beslag genomen voorwerpen, onverwijld doen toekomen aan de commissaris van politie of aan de burgemeester, tenzij een bijzondere wet aan deze algemene bepaling derogeerde. Dat laatste was wel het geval met de Leerplichtwet, niet met de L.O.W. 19).

De vraag of de wet werd nageleefd gaf in de jaarverslagen geen aanleiding tot afzonderlijke beschouwingen. De wil om volgens de wet en de circulaires ter uitvoering daarvan te handelen was in het onderwijs in zo ruime mate aanwezig, dat speciale aandacht voor dit punt (eventueel in een afzonderlijke paragraaf) blijkbaar niet nodig werd geacht. Enkele malen vond ik een voorbeeld van een onwettige situatie die door de inspecteur moest worden gecorrigeerd (bv. een politiemann, die verkeerssies gaf; door de lessen buiten de schooluren te geven werden de wettelijke bezwaren opgeheven, V 1926.197) of van bewuste overtreding van de wet (bv. bij de toelating van leerlingen), soms ook een klacht van een (hoofd)inspecteur over het ontbreken van wetsgetrouw handelen in het algemeen (V 1924.159). Meestal was de niet-naleving die werd geconstateerd, een gevolg van onbekendheid met de wet of een verkeerd begripen daarvan.

Op een groot aantal punten dienden de inspecteurs de van de scholen binnenkomende stukken te controleren: was het aantal leerlingen verdeeld over de geboortejaren wel gelijk aan dat verdeeld over de leerjaren; was het getal leerkrachten dat volgens de wet verplicht was juist opgegeven; klopten de roosters met het geviseerde leerplan; voldeden de schoolbesturen aan hun verplichting mutaties in hun personeelsbestand ieder kwartaal in te zenden; waren alleen kwekelingen met de vereiste toestemming van de inspecteur tot de school toegelaten? enz. (V 1925.67). In de eerste jaren van de L.O.W. konden veel fouten toegeschreven worden aan het feit, dat schoolbesturen en hoofden nog moesten wennen aan een wettelijke regeling die zo diep in het dagelijkse leven van de school ingreep en een vloed aan circulaires voortbracht. Ook schiep de aanvankelijke onvastheid in de uitvoering van de wet problemen. Later waren het de herhaalde wetswijzigingen die verwarring en verontrusting wekten.

Nog in 1929 deelde de inspecteur te Nijmegen mee, dat hij de leerplannen van 125 bijzondere scholen, die hem ter visering waren toegezonden, bijna alle moest terugsturen omdat de leerstof-omschrijving niet aan de wet voldeed (V 1929.29). Een soortgelijke ervaring deed de inspecteur te Brielle op, die er aan toevoegde dat de schoolbesturen steeds bereid waren om aan zijn wenken gehoor te geven (id). Van onwil was hier waarschijnlijk geen sprake, wel van gebrek aan oplettendheid of van kennis van de wettelijke bepalingen. Helaas gaven de beide inspecteurs niet nader aan in welk opzicht de leerstof-omschrijving van de wet afweek. Van "leerstof-omschrijving" sprak artikel 90, lid 1, overigens niet, wel van verdeling van de leerstof over klassen en leerjaren. Mogelijk is, dat de inspecteurs meenden dat de leerplannen niet

"een voldoende en regelmatig voortschrijdend onderwijs" in de leervakken garandeerden. Op enkele afzonderlijke onderwerpen, die in verband met het toezicht op het naleven van de wet belangrijk waren, zoals de oudercommissies bij het openbaar lager onderwijs, het vak lichamelijke oefening, het zich houden aan de lesrooster, zal in het volgende hoofdstuk nog uitgebreider worden ingegaan.

Het toezien op de naleving van de wet nam veel tijd van de inspectie in beslag, naar de vrijwel unanieme mening van hoofdinspecteurs en inspecteurs té veel tijd. De uitvoering van deze functie bracht ook veel administratief werk met zich, waarvoor na 1924 onvoldoende bureaushulp beschikbaar was. 'De inspecteur wordt steeds meer wat hij niet moet zijn, een bureauman', klaagde de inspecteur van Utrecht (V 1926.189). Veel van zijn collega's zullen hem dat hebben nagezegd. Sommigen vermeldden het aantal afgehandelde poststukken per jaar en gezegd moet worden dat het hier om hoge aantallen ging. Meer dan 5000 stuks voor één inspectie waren geen zeldzaamheid (V 1927.65, V 1928.63). Voor een juiste beoordeling van deze gegevens moet evenwel in aanmerking worden genomen, dat het niet in de eerste plaats de L.O.W. maar de Leerplichtwet was, waarvan de controle op de naleving veel tijd en energie vroeg. Met betrekking tot de inrichtingsbepalingen van de L.O.W. 1920 lijken de controle-activiteiten van de inspectie niet overmatig zwaar te zijn geweest.

5.3.2 Het bevorderen van de verbetering en de bloei van het lager schoolwezen

De jaarlijkse verslagen van de hoofdinspecteurs over de toestand van het onderwijs laten er geen twijfel over bestaan dat deze taak door de inspectie met grote voorliefde werd uitgevoerd. Evenals hun oudste voorgangers rondom van der Palm en van den Ende voelden de hoofdinspecteurs, inspecteurs en schoolopzieners tussen 1921 en 1930 zich op de eerste plaats 'onderwijsverbeteraars'. De omstandigheden waaronder de taak moest worden verricht waren uiteraard sterk veranderd. Ik wees er eerder op dat volgens artikel 180 de hoofdinspecteurs de verbetering en de bloei van het onderwijs moesten bevorderen door schoolbezoek en door overleg met inspecteurs, schoolopzieners, gemeentebesturen en plaatselijke commissies, dus met autoriteiten die met toezicht waren belast. Het is met name in het directe contact met hoofden en onderwijzers van zowel openbare als bijzondere scholen geweest, dat de inspectie getracht heeft het peil van het onderwijs te verhogen. Een goede gelegenheid daarvoor boden ook het overleg met de gemeentebesturen over de vaststelling en wijziging van leerplannen van openbare scholen en het overleg omtrent de voordracht voor de benoeming van het schoolhoofd (artikel 36, 2). Overleg met de besturen van bijzondere scholen kwam blijkbaar aanzienlijk minder voor.

Omdat het bevoegd gezag van de school, behoudens voor wat betreft artikel 25, vrij was om binnen de ruime grenzen van de wet zelf de inrichting van het onderwijs te bepalen, lag het voor de hand dat overleg, advies en informatie voor de inspectie de aangewezen instrumenten waren om de verbeteringstaak te verrichten. Het onderscheid met de functies die in 3.4. zullen worden behandeld is daarom niet scherp. In de jaarverslagen over de toestand van het onderwijs werden door de inspectie vele voorstellen gedaan om het onderwijs te verbeteren. Het jaarlijks inzenden van een beredeneerd verslag omtrent de toestand van het onderwijs was in artikel 180, slotzin, verplicht gesteld, maar de wijze waarop de hoofdinspecteurs zich van deze taak kweten laat toe

om de jaarverslagen evenzeer te zien als realisering van de in de aanvang van dat artikel genoemde verbeteringstaak.

Is het mogelijk om de grenzen van de verbeteringstaak wat scherper te trekken dan de wetstekst deed? Een poging daartoe moet de geschiedenis van die taak mede in de beschouwing betrekken, omdat de totstandkoming van de L.O.W. in 1920 doet vermoeden dat het niet in de bedoeling van de wetgever lag om van de traditie af te wijken. In dit licht bezien was het aanvaardbaar dat de inspecteurs, zowel bij gelegenheid van het schoolbezoek als in hun rapportage aan de hoofdinspecteurs, uitvoerig ingingen op aspecten van de inrichting van het onderwijs, ook van bijzondere scholen die volgens de tekst van de wet buiten de greep van de wetgever, de minister en de inspectie lagen. Onafgebroken heeft de inspectie in de jaren 1921-1930 bv. het gebruik van de lei bestreden en waarschijnlijk met goed succes, hoewel de keuze van leermiddelen voor het bijzonder onderwijs wettelijk geheel vrij was gelaten. Ook op het in gebruik nemen en goed bijhouden van klasseboeken werd aangedrongen. Hoewel ten aanzien van leerplan en lesrooster van bijzondere scholen de wetgever aan de inspecteur enkel opdroeg te zorgen dat deze stukken aan de wettelijke vereisten voldeden, ging men in de praktijk verder en gaf ook inhoudelijke, pedagogische en didactische adviezen. Deze adviezen werden trouwens door de bijzondere scholen dikwijls gevraagd (bv. V 1927.65 en V 1929.29). Kritiek op gebruikte leerboeken betrof niet alleen openbare maar ook bijzondere scholen. De inspectrice in Tilburg had in 1930 bv. ernstig bezwaar tegen op katholieke scholen gebruikte leesboekjes, die zich al heel weinig leenden om kinderen tot lezen te stimuleren (V 1930.239). Over benoemingen pleegden veel schoolbesturen graag overleg met de inspecteurs, ook nadat de verplichting daartoe bij de wetswijziging van 16 februari 1923 was vervallen, omdat regering en Staten-Generaal meenden, dat zij tot een te vergaande vrijheidsbeperking van het bijzonder onderwijs zou leiden 20) (V 1927.36 en andere plaatsen). Een ander middel om de bloei van het onderwijs te bevorderen waren de onderwijzersdagen die in een aantal inspecties werden gehouden. Tijdens deze dagen werden pedagogische en didactische onderwerpen ingeleid door de inspecteurs zelf of door daarvoor uitgenodigde personen (V 1926.71 en 73 en andere plaatsen). Dat hier toch wel problemen konden ontstaan blijkt uit de mededeling van sommige inspecteurs, dat katholieke onderwijzers, op last van hun kerkelijke overheid, niet aan door de inspectie georganiseerde onderwijzersdagen mochten deelnemen (V 1927.66 en V 1928.178).

Het bevorderen van de bloei van het onderwijs door de inspectie heeft zich in de periode 1921-1930 uitgestrekt over het gehele terrein van het onderwijs. Gingen de inspecteurs in hun ijerf wel eens verder dan stimuleren door overleg en adviezen? Ik vermeldde reeds de mening van het kamerlid en de latere minister van onderwijs Rutgers uit 1921, dat het rijksschooltoezicht een dienst was waar de verleiding tot overschrijding van bevoegdheden groot is. Minister de Visser bestreed toen dat deze machtsoverschrijding regelmatig plaats vond. In het sporadische geval dat deze zich voordeed had hij ingegrepen. Het probleem bleef de inspectie wel bezig houden. In 1922 schreef de inspecteur te Alkmaar:

"Een goed toezicht brengt de gebreken, die er aan het onderwijs kleven, te voorschijn, en zijn deze ontdekt, dan moeten vanzelf adviezen ter verbetering worden gegeven. Nu is het niet onmogelijk, dat deze adviezen wel eens den schijn kunnen wekken van absolute voorschriften en de bedoeling, waarmede zij gegeven worden, daardoor wordt misverstaan. Men meent dan daarin veelal te moeten zien een aantasting van de zoo hoog geroemde vrijheid. Het ligt voor de hand, dat de nieuwe toestand, die door de wet 1920 is ontstaan, nog niet geheel geconsolideerd is. Langzamerhand zal er een band van wederzijds ver-

trouwen moeten ontstaan, waaruit een steeds vruchtbaarder samenwerking tusschen de practijk van het onderwijs en het Rijksschooltoezicht is te verwachten" (V 1922.164).

In het verslag over 1923 las ik dat een schoolopziener, naar het oordeel van de inspecteur, het toezicht houden wat te veel zocht in het voorstellen van hervormingen en nieuwe methoden. De inspecteur was van mening dat het alleen op de weg van het schooltoezicht lag te hervormen, wanneer verkeerde toestanden dat nodig maakten en dan nog slechts, nadat door langdurig observeren de overtuiging was verkregen, dat de opvattingen van hoofd of onderwijzer onverdedigbaar waren uit pedagogisch oogpunt. Het invoeren van nieuwigheden moest echter in de eerste plaats worden overgelaten aan de hoofden of gemeentebesturen. Er bestond dan nog voldoende gelegenheid voor het rijksschooltoezicht om er zijn goed- of afkeuring over uit te spreken. Hierbij tekende de hoofdinspecteur in de IIIe hoofdinspectie aan:

"Natuurlijk moet het Rijksschooltoezicht steeds in het oog houden, dat de leiding der school in handen is van het hoofd, maar toch ook, dat er nog altijd hoofden zijn, die zich niet of zeer onvoldoende op de hoogte stellen van hetgeen er nieuw is op onderwijsgebied. Wanneer het er niet om te doen is 'nieuwigheden' in te voeren, maar bv. een verouderde methode te doen vervangen door een betere, die de proef der practijk heeft doorstaan, dan heeft het schooltoezicht alle reden om zulks te bevorderen" (V 1923.63).

Pas nadat in hoofdstuk VI de verschillende wetsartikelen, die op de inrichting van het onderwijs betrekking hebben, meer in details aan de orde zijn geweest kan nader worden bepaald wat de verbeteringstaak heeft ingehouden. Voorlopig stel ik vast dat die taak ook in het overleg met niet met name in artikel 180 genoemde instanties werd uitgeoefend en dat deze zich uitstrekten tot aspecten van het onderwijs, die naar de bedoeling van de wetgever tot het beslissingsterrein van schoolbesturen en onderwijzend personeel behoorden. Om overleg over deze zaken werd trouwens door schoolbesturen en personeel in veel gevallen gevraagd. De inspectie heeft daarbij steeds voor ogen gehouden dat het niet mocht treden in de eigen verantwoordelijkheden van anderen, met name het bijzonder onderwijs. Slechts in sporadische gevallen vond bevoegdheidsoverschrijding plaats.

5.3.3 De bevoegdheden tot het nemen van beschikkingen

Stroink noemt deze bevoegdheden directe bestuursbevoegdheden die zowel van constaterende aard kunnen zijn als een meer creatieve werking kunnen hebben, waardoor rechten en plichten eerst in het leven worden geroepen. Hij onderscheidt ze van de indirecte bestuursbevoegdheden, waarvan de uitoefening is gericht op de beïnvloeding van publiekrechtelijke rechtshandelingen, die worden verricht door een ander amt. De indirecte bestuursbevoegdheden (overleggen, adviseren en informeren) komen hieronder in par. 3.4 aan de orde 21).

Beschikkingsbevoegdheden van inspecteurs met creatieve werking vinden wij in:

- artikel 25, lid 1, van de wet: burgemeester en wethouders stellen het leerplan van een openbare lagere school vast of wijzigen dit in overeenstemming met de inspecteur, die hierin dus een medebeslissingsrecht heeft;
- eveneens artikel 25, lid 1: de lesrooster van een openbare lagere school die door het schoolhoofd is vastgesteld, kan door burgemeester en wethou-

ders in overeenstemming met de inspecteur worden gewijzigd, deze bepaling kwam eerst in 1923 in de wet

- artikel 90, lid 4 afwijking van de lesrooster van een bijzondere school kan plaats hebben met toestemming van het schoolbestuur en de inspecteur. Praktisch betekende dit dat de inspecteur een door het schoolbestuur voorgestelde afwijking al dan niet kon goedkeuren.

Een beschikkingsbevoegdheid van constaterende aard was artikel 4 van het K B van 31 december 1920, namelijk de bevoegdheid tot het viseren van het door een bestuur van een bijzondere school ingezonden leerplan en de lesrooster indien deze voldeden aan artikel 90, respectievelijk artikel 89, lid 3, van de wet en artikel 3 van genoemd K B

Het waren deze beschikkingsbevoegdheden die - hoewel gering in aantal - de relatief zelfstandige positie van de inspecteur binnen het rijksschooltoezicht op bijzondere wijze accentueerden. Het meest ver ging de bevoegdheid om met burgemeester en wethouders het leerplan van een openbare lagere school vast te stellen, omdat dit een beperking van de gemeentelijke autonomie betekende en de inspecteur tot mede-bestuurder van het gemeentelijk lager onderwijs maakte. Voor een goed verstaan van de positie van de inspecteur moet men in aanmerking nemen dat bij verschil van mening tussen deze en het gemeentebestuur de minister besliste. Vooraf kon de minister aan de inspecteur(s) algemene en bijzondere aanwijzingen geven over de uitoefening van deze bevoegdheid.

Voor de wijziging van de lesrooster geldt hetzelfde. Op p. 97 wees ik op de opvatting van minister Terpstra uit 1930 dat 'wijziging' van de lesrooster iets anders is dan 'tijdelijke afwijking' daarvan. Op dit laatste punt vertoonde de wet een leemte. Pas in 1948 werd aan artikel 25, lid 4, toegevoegd, dat afwijking van de lesrooster kon plaats hebben met toestemming van de inspecteur. Deze bepaling liep ook toen nog niet gelijk met die voor het bijzonder onderwijs in artikel 90, lid 4, waar immers voor afwijking van de rooster toestemming vereist is van de inspecteur én het schoolbestuur. De regering achtte het in 1937 echter niet nodig burgemeester en wethouders hierin te betrekken (22).

Bij de behandeling van de toepassing van de artikelen 25, 89 en 90 zal er gelegenheid zijn om na te gaan op welke wijze de inspecteurs deze bevoegdheden uitoefenden.

5.3.4 De advies-, overleg- en informatietaken

Deze indirecte bestuursbevoegdheden (in de terminologie van Stroink) kwamen in de L.O.W. 1920 veelvuldig voor, namelijk 38 maal. Ik beperk mij hier tot de taken die met de inrichting van het lager onderwijs in verband stonden.

- artikel 26, lid 2. burgemeester en wethouders moeten met de inspecteur overleggen over de voorwaarden waaronder lokalen van openbare scholen voor het geven van godsdienstonderwijs beschikbaar worden gesteld,
- artikel 180. de hoofdinspecteurs trachten door schoolbezoek en door mondeling en schriftelijk overleg met de inspecteurs, de schoolopzieners, de gemeentebesturen en de plaatselijke commissies, de verbetering en de bloei van het onderwijs te bevorderen, zij lichten de minister voor omtrent alle onderwerpen, waarover hun oordeel gevraagd wordt en zenden jaarlijks voor 1 mei aan de minister een beredeneerd verslag over de toestand van het onderwijs,
- artikel 181, lid 1. de inspecteurs zorgen voortdurend bekend te blijven met de toestand van het onderwijs, dat aan hun toezicht is opgedragen; bezoeken de scholen waar dat onderwijs wordt gegeven en houden van dat schoolbezoek nauwkeurig aantekening, treden in overleg met de gemeentebesturen en de

- plaatselijke commissies; doen zowel aan de hoofdinspecteur als aan de gemeentebesturen de voorstellen die zij in het belang van het onderwijs achten en geven de hoofdinspecteur alle inlichtingen, die hij verlangt;
- artikel 181, lid 2: de inspecteur zendt ieder jaar vóór 1 maart een berekend verslag over de toestand van het onderwijs in zijn inspectie aan de hoofdinspecteur en, in afschrift, aan Gedeputeerde Staten;
 - artikel 183: hoofdinspecteurs en inspecteurs hebben toegang tot de vergadering van de plaatselijke commissies van toezicht, kunnen vergaderingen beleggen en hebben daarin een raadgevende stem;
 - artikel 195, lid 2: onder de in de wet genoemde voorwaarden kunnen Gedeputeerde Staten, de inspecteur gehoord, voor een bepaalde openbare school telkens voor ten hoogste 2 jaren vrijstelling verlenen van de verplichting tot het geven van onderwijs in de lichamelijke oefening.

Bestuursbeslissingen die niet op de inrichting van het lager onderwijs betrekking hadden en ten aanzien waarvan de inspectie advies-, overleg- en informatietaken had te vervullen, betroffen onder meer het aantal openbare scholen in een gemeente, haar vervanging, sluiting of fusering; de benoeming van onderwijzers aan een openbare school; de door Gedeputeerde Staten te verlenen vrijstelling aan onderwijzers om ambten en bedieningen te bekleden; de bestekken en de vergunning voor de bouw van openbare scholen; het bestek en de eerste inrichting van bijzondere scholen. Aanvankelijk bepaalde de L.O.W. in artikel 89, lid 6, dat onderwijzers aan gesubsidieerde bijzondere scholen niet konden worden benoemd dan na overleg met de inspecteur. Reeds bij de totstandkoming van de wet waren hiertegen bedenkingen gerezen omdat men strijd aanwezig achtte met de grondwet, met name met de bepaling die uitdrukkelijk de vrijheid van het bijzonder onderwijs inzake de aanstelling van onderwijzers garandeerde. Bij de behandeling van de wijzigingswet van 1923 kwam het kamerlid Rutgers hierop terug en beriep zich bovendien op de praktijk, die zou hebben aangetoond dat het nut van overleg tussen schoolbestuur en inspecteur op dit punt niet zo groot was. Anders dan in 1920 werd Rutgers nu door een meerderheid van de Kamer ondersteund en verweende dit overleg uit de wet 23). In de praktijk is het overleg echter steeds in ruime mate gebleven. Het feit dat een inspecteur als geen ander geïnformeerd was over de toestand van het onderwijs in zijn inspectie maakte hem tot een vraagbaak die, ook door de besturen van de bijzondere scholen, werd geraadpleegd. Dat de inspectie, in het bijzonder de inspecteur, in veel gevallen betrokken werd bij de voorbereiding van bestuursbeslissingen, ook wanneer de wet daartoe niet verplichtte, gaf aan het complex van advies-, overleg- en informatietaken een bijzonder gewicht. Mijn indruk is dat wij hier te maken hebben met de taken die méér dan de andere aan de inspectie een gewichtige positie verleenden in het Nederlandse onderwijs. De uitoefening daarvan bracht haar in direct contact met alle aspecten van het onderwijs. Een punt verdient nog bijzondere aandacht.

Het schoolbezoek was het middel bij uitstek om in de eigen inspectie of hoofdinspectie een goed inzicht te verkrijgen in de toestand van het onderwijs. De wet legde de plicht tot schoolbezoek zowel aan de hoofdinspecteurs als aan de inspecteurs (en schoolopzieners) op. In de organisatiebesluiten van 1920 en 1924 werd voor wat betreft de hoofdinspecteur volstaan met de opdracht tot schoolbezoek zo dikwijls hij dit zelf nodig achtte. Aan de inspecteurs werd in 1920 opgedragen om in overleg met de schoolopzieners het schoolbezoek zo te regelen dat de dagschoolklassen ten minste tweemaal per jaar werden bezocht. Bij ten minste een van die bezoeken zou een onderzoek moeten worden ingesteld naar de resultaten van het in de klasse gegeven onderwijs (artikel 23, lid 1, K.B. 6 november 1920). Dat was ongetwijfeld een zware opgave. In de verslagen over 1922 en 1923 vonden wij meerdere malen de opmerking dat de inspecteurs en schoolopzieners er niet in slaagden aan de eisen op het punt van schoolbezoek te voldoen. Ook waar wel alle

scholen tweemaal werden bezocht, slaagde men er niet in alle klassen te bezoeken, laat staan in ieder van die klassen ten minste eenmaal een onderzoek in te stellen naar de resultaten van het onderwijs. De inspecteurs moesten zich noodgedwongen in veel gevallen beperken tot aandacht voor de algemene inrichting van het onderwijs, de voorziening der verschillende vakken met leermiddelen en andere punten van meer algemene aard, maar kwamen aan de eis van het K B bij lange na niet toe (V 1922 69). Al spoedig werden suggesties gedaan om tot minder stringente eisen te komen (V 1923 63). Toen in 1924 op de inrichting van het rijksschooltoezicht bezuinigd moest worden, adviseerden de hoofdinspecteurs de minister om te bepalen dat de scholen ten minste tweemaal per jaar zouden moeten worden bezocht. Van een verplicht bezoek aan iedere klasse was in dit advies geen sprake meer (AMO). De minister ging echter nog verder. In artikel 29 van het K B van 28 juli 1924 werd bepaald dat de inspecteur alle scholen ten minste eenmaal per jaar zou moeten bezoeken. In de inspecties waar nog schoolopzieners werkzaam waren (de drie grootste steden) kon het schoolbezoek ook door een schoolopziener worden verricht (24).

Natuurlijk zou voldoen aan deze minimale eis leiden tot een zekere verlichting van de inspectietaak. Meerdere malen vond ik in de jaarverslagen vanaf 1925 vermeld dat alle of vrijwel alle scholen konden worden bezocht en sommige of vele zelfs meer dan eenmaal per jaar (V 1927 64/66, V 1928 63 en V 1929 65). Hoofdinspecteurs en inspecteurs bleken van mening dat het eenmaal per jaar bezoeken van de school onvoldoende was voor een goed toezicht. Sommigen gaven onomwonden uiting aan hun voorkeur voor de regeling van 1920. De hoofdinspecteur in de Ie hoofdinspectie schreef in 1930

"Wil de inspecteur werkelijk voortdurend bekend blijven met den toestand van het onderwijs, en waken dat de verordeningen op het lager onderwijs stipt worden nageleefd, zoals de wet dat voorschrijft, dan zoude een driemaal per jaar aan elke school te brengen bezoek moeten worden voorgeschreven. Het is echter duidelijk, dat de omvang der tegenwoordige schoolinspecties dan zou moeten worden ingekrompen" (V 1930 236).

Hij citeerde met instemming de inspecteur te Maastricht die schreef dat het onderwijzend personeel van een school, die door de inspecteur in het begin van het jaar was bezocht, er vrijwel zeker van kon zijn dat dit bezoek gedurende het gehele jaar niet zou worden herhaald. De Roermondse inspecteur klaagde erover dat hij "zelfs niet aan elke klasse een bezoek kon brengen" wat z. i. toch nodig was om een enigszins betrouwbare indruk te krijgen van het peil van het onderwijs en de onderwijzers (V 1930 236). De oorzaak van de teleurstelling, die uit vele passages uit de jaarverslagen omtrent het schoolbezoek naar voren komt, lag ongetwijfeld enerzijds hierin dat de werkzaamheden van de inspectie zich door andere oorzaken in deze jaren sterk uitbreidden, onder meer door het toenemende aantal scholen en leerlingen en de toegenomen administratieve bezigheden, die na de bezuinigingen in meerdere mate door de inspecteurs zelf moesten worden verricht, maar anderzijds ook in de hierboven weergegeven overtuiging dat schoolbezoek meerdere malen per jaar moest kunnen plaats vinden om effectief te zijn en in de voorkeur van de leden van de inspectie voor dit deel van hun taak. Meer tijd te hebben voor het schoolbezoek "dat toch den meest levenden en voor het directe onderwijs meest productieven invloed oefent" (V 1929 66) is in deze jaren ongetwijfeld de wens van de overgrote meerderheid der inspecteurs geweest. Dat er duidelijke verschillen tussen inspecteurs waren in de mate waarin scholen werden bezocht, heeft mijns inziens niet te maken met een meerdere of mindere belangstelling voor dit onderdeel van de taak, maar met verschillen in bv de omvang der inspecties, het aantal conferenties, proeflessen, onderzoek van gebouwen (V 1929 65) en andere, bijzondere en tijdelijke oorzaken.

Wat was het doel van het schoolbezoek? Het K.B. van 1920 noemde expliciet het instellen van een onderzoek naar de resultaten van het in de klasse gegeven onderwijs. Dit moest althans bij één van de jaarlijkse klasbezoeken plaats vinden. Het K.B. van 1924 gaf geen uitdrukkelijke aanwijzing. Maar wel valt uit de wet af te leiden, dat het schoolbezoek in ieder geval de gegevens moest opleveren voor de samenstelling van het beredeneerd jaarverslag. Ook ligt het voor de hand dat het toezien op de naleving van de wetten onder meer door het bezoeken van scholen op effectieve wijze kon worden gerealiseerd. Hetzelfde geldt voor het overleg dat het rijksschooltoezicht met overheden op centraal en decentraal niveau over onderwijsaangelegenheden moest voeren, omdat schoolbezoek informatie kon opleveren die in dat overleg van nut kon zijn. In de praktijk diende het schoolbezoek nog meer doeleinden. Zowel bij de openbare als de bijzondere scholen nam men het bezoek van de inspecteur te baat om met hem te praten over de leerwijzen, de leermiddelen, de klasse-indeling en dergelijke meer (V 1927.65). Van zijn kant leerde de inspecteur het gebouw en de terreinen, omtrent de veranderingen waarvan hij dikwijls aan gemeentebesturen adviezen moest uitbrengen, goed kennen. Zo ergens dan gold met betrekking tot het schoolbezoek wat de inspecteur van Zwolle schreef over de taak van het rijksschooltoezicht in het algemeen: de wet en het K.B. geven een minimum, maar er zijn geen grenzen; hoe meer de functionaris zich geeft aan het eigenlijke schoolwezen, hoe meer gevraagd wordt (V 1928.62). Over de sfeer waarin de schoolbezoeken plaats vonden bieden de jaarverslagen vrijwel uitsluitend positieve mededelingen. Men spreekt van de waardering van het personeel voor de bezoeken, van het dankbaar aanvaarden door de onderwijzers van nuttige wenken, van het ongevraagd opmerkelijk maken bij een volgend bezoek op de goede gevolgen die deze hadden (V 1923.62). Van bezwaren tegen proeflessen en dictees, door inspecteurs op bijzondere scholen gegeven, heb ik, behalve in meergenoemde interpellatie van Rutgers, in het materiaal niets gevonden. Een der weinige problemen rondom het schoolbezoek die ik vond betrof de afwezigheid zonder geldige reden van een hoofd of onderwijzer op het moment dat de inspecteur zijn bezoek bracht. De inspecteur te 's-Hertogenbosch vroeg de minister in een brief van 9 maart 1922 of een inspecteur de aanwezigheid kon vorderen. Na advies van de Onderwijsraad te hebben ingewonnen deelde de minister op 8 mei mee, dat een dergelijke eis door de inspecteur niet kon worden gesteld. Wel zou een inspecteur de minister van een afwezigheid zonder geldige reden op de hoogte kunnen stellen. De minister zou in dat geval de vraag kunnen onderzoeken of er aanleiding bestaat tot vermindering van de rijksvergoeding aan het betrokken gemeente- of schoolbestuur (AMO).

5.4 DE VERSLAGEN OVER DE STAAT VAN HET ONDERWIJS

In de inleiding van dit hoofdstuk heb ik de redenen vermeld waarom de verslagen over de staat van het onderwijs, die ingevolge uitdrukkelijke opdracht van de grondwet jaarlijks aan de Staten-Generaal moesten worden gezonden, afzonderlijk aandacht verdienen. Als bron van kennis over ons onderwijs moeten zij mijns inziens hoog worden gewaardeerd. Zij bevatten zeer veel feitelijke gegevens, waarvan een groot deel door de inspectie was verzameld, maar bovendien gaf in deze verslagen een corps van vrouwen en mannen, die als geen ander op de hoogte waren van de feitelijke gang van zaken, ieder jaar op systematische wijze zijn oordeel over vrijwel alle aspecten van het onderwijs. De verslagen laten tevens zien hoe de inspectie haar taak opvatte. Ik heb er dan ook in ruime mate gebruik van gemaakt. In deze paragraaf kunnen over de inspectorale verslaggeving enige algemene opmerkingen worden geplaatst, die in andere delen van deze studie geen onderdak vonden, of die,

verscholen in deze studie, het verdienen in deze samenhang nog eens te worden onderstreept.

De minister heeft in de jaren 1921 tot en met 1930 aan de inspectie vier maal een aanwijzing gegeven omtrent de samenstelling van de jaarverslagen, namelijk op 22 december 1922, 8 mei 1923, 6 maart 1924 en 22 juli 1926 (AMO). Zij betreffen vooral de statistische gegevens en de te gebruiken formulieren. Op p. 94 vermeldde ik reeds het verzoek van de minister in 1933 aan de inspectie gedaan, in de verslagen geen opmerkingen te maken over bij de Staten-Generaal aanhangige wetsontwerpen. Dergelijke verzoeken vond ik voor de periode 1921-1930 niet. Ik moet aannemen, dat de minister de (hoofd)inspecteurs geheel vrij liet in het middels de verslagen openbaar maken van hun oordeel over het beleid van wetgever en bestuur. In elk geval hebben zij dat in de twintiger jaren vrijmoedig gedaan.

In de aanwijzing van 22 december 1922 geeft de minister aan hoe de in te zenden verslagen voortaan moeten zijn ingedeeld. Deze indeling met de aanduiding der verschillende paragrafen vond ik in de jaarverslagen zelf niet volledig terug. Als gevolg van deze aanwijzing werd vanaf 1922 de toepassing van de op openbaar respectievelijk bijzonder onderwijs betrekking hebbende wetsartikelen in twee afzonderlijke paragrafen ondergebracht, wat het onderzoek naar de wettoepassing vergemakkelijkte. De paragraaf over "Toestand, omvang en resultaten van het lager onderwijs in het algemeen. Getal en soort der scholen en vervolgcursussen; schoolgebouwen, schoolmeubelen en leermidelen. Leerlingen, Onderwijzend personeel", in de zojuist genoemde aanwijzing "Algemeene Beschouwingen" geheten, ving steeds aan met een verwijzing naar de in een bijlage opgenomen verslagen van de hoofdinspecteurs over de toestand van het onderwijs. Deze verslagen waren in die jaren zeer omvangrijk, soms meer dan 60 folio-bladzijden. Wanneer in 1930 het jaarverslag aan de Staten-Generaal in een handzamer vorm verschijnt, tellen de gezamenlijke verslagen van de hoofdinspecteurs 171 bladzijden. Voor de geschiedenis van ons onderwijs en van de onderwijswetgeving vormen de verslagen van de hoofdinspecteurs een rijke bron aan feiten en beschouwingen en men kan slechts betreuren, dat zij in deze vorm niet meer verschijnen.

De verslagen van de hoofdinspecteurs begonnen met algemene beschouwingen over de toestand van het onderwijs. Daarna kwamen achtereenvolgens aan de orde de omvang van het onderwijs, de resultaten ervan, het onderwijzend personeel, de schoolgebouwen en de kosten van het onderwijs. De eerste drie onderdelen (toestand, omvang, resultaten) waren voor dit onderzoek het meest van belang. Dikwijls citeerden de hoofdinspecteurs uitvoerig uit de verslagen van de inspecteurs; ook plaatsten zij daar kritische kanttekeningen bij. Verschillen van inzicht tussen leden van de inspectie werden niet verdoezeld. Het geheel maakte steeds een levendige indruk, was goed leesbaar en getuigde van een grote zorg, ja liefde voor het lager onderwijs.

De verslaggeving beperkte zich niet tot de door de wetgever geregelde aspecten van het onderwijs. Het lager onderwijs in al zijn aspecten én in zijn maatschappelijke context werd in de beschouwing betrokken. Daarbij werd ten aanzien van het bijzonder onderwijs geen terughoudendheid betracht. In 1930 bv. oefende de inspectrice te Tilburg kritiek uit op de in katholieke scholen gebruikte leesboeken, die zij nauwelijks geschikt acht om de gewoonte tot het lezen van goede boeken aan te kweken (V 1930.239). Van de andere kant lieten de inspecteurs in Breda en Helmond duidelijk blijken, dat zij voorstander waren van bijzonder onderwijs, omdat dit naar hun mening aan het werk der kinderen het godsdienstig motief kon verbinden. De inspecteur te Breda bracht in dit verband onder meer de Eucharistische Kruistocht ter sprake en de inspecteur te Helmond wees op het gebed bij het begin van de lessen, dat zijns inziens op het gedrag van de kinderen in de klas een positieve invloed

had, een invloed die de "neutrale" school helaas moest ontberen (V 1926 138/139)

Andere zaken, die niet met de wettelijke regeling van de inrichting van het onderwijs in verband stonden, maar in de jaarverslagen regelmatig besproken werden, waren het gebruik van de lei, het bijhouden van het klasseboek door de onderwijzer, het meegeven aan de kinderen van puntenlijsten en rapporten, het zittenblijven, de houding der kinderen tijdens de schrijfles, het dialectisch taalgebruik in sommige scholen, het maken van opstellen en dictees, de veel voorkomende zeurige leestoon (vooral op de jongensscholen), het tekort aan lesvoorbereiding bij de onderwijzers, het laten rondslingeren van schriften, potloden en linealen in de klas enz. Dat niets aan het oog van de inspectie ontsnapte is niet te veel gezegd.

De (hoofd)inspecteurs gaven ook hun mening over actuele maatschappelijke problemen, voorzover die met het onderwijs in verband stonden, bv. de invloed van de radio op het gezinsleven, bioscoopbezoek door kinderen, de (in hun ogen toenemende) baldadigheid van de jeugd, de arbeid van de gehuwde vrouw buitenshuis (in het onderwijs hoorde zij naar de mening van menig inspecteur niet thuis, omdat zwangerschapsverlof en aandacht voor het gezin het goed functioneren in de school bemoeilijkten) en de negatieve gevolgen van de werkloosheid op de belangstelling van de ouders voor de school van hun kinderen. Vanzelfsprekend liepen de meningen hierover nogal eens uiteen. Een oordeel over de juistheid ervan wil ik niet geven. Van belang is hier, dat deze opvattingen, soms uitvoerig gemotiveerd, in de verslagen werden opgenomen.

Hoofdinspecteurs en inspecteurs hebben ook bij herhaling doelstellingen van het lager onderwijs en van de afzonderlijke vakken geformuleerd. Daarbij werden dan ook de maatschappelijke ontwikkelingen en de door de inspectie gewenste invloed daarvan op het onderwijs betrokken (V 1925 171). Een voorbeeld van zo'n doelomschrijving voor het gehele lager onderwijs ontleen ik aan het verslag van de IIe hoofdinspectie uit 1930:

"Iedere school heeft zich een doel te stellen, waarvan de algemeene strekking, voor het gewoon lager onderwijs, mijns inziens moet zijn de volgende:

de leerling moet vlot, nauwkeurig en behoorlijk in den toon kunnen lezen en een eenvoudig stukje proza en poezie kunnen verstaan, zoodat het lezen voor hem het middel tot zelfvorming is geworden, mondeling kunnen weergeven een eenvoudig stukje poezie of proza en kunnen mededeelen, wat hij zelf heeft doorleefd, kunnen schrijven een brief in duidelijk schrift met niet te grove taalfouten en zo gesteld, dat gezegd wordt, wat wordt bedoeld,

in het hanteeren van de getallen en van het metriek stelsel een zekere mate van vastheid, van vaardigheid bezitten en in staat zijn de berekeningen te maken, die in het dagelijksche leven voorkomen, een kennismateriaal bezitten, voldoende en van dien aard, dat hij weet hetgeen hem in het dagelijksch leven en in het verkeer te pas komt en dat hij een volkscourant en een populair geschreven brochure, tijdschrift en boekwerk over algemeene onderwerpen en over zijn vak met belangstelling leest, in staat zijn af te beelden, hetgeen hij heeft gezien of ziet, eenig inzicht heeft in het notenschrift en belangstelling voor den zang, vaardigheid en lust in gymnastische oefeningen en het vrije spel bezit.

Door het onderwijs in de nuttige handwerken zullen de meisjes in staat moeten zijn een eenvoudig kleedingstuk voor vrouwen en kinderen te maken, en, zoo noodig, te herstellen. Of de leerling door het aanleeren van al deze kundigheden zal leeren alle Christelijke en maat-

schappelijke deugden te beoefenen, of het onderwijs karaktervormend genoemd mag worden, of de zin voor schoonheid gewekt zal worden, dat hangt voor een groot deel af van de persoonlijkheid van de onderwijzer en hiervan, of hij er zich steeds van bewust is, dat de leerstof op zichzelf zeker maar een betrekkelijke waarde heeft" (V 1930.280/281)

Een voorbeeld van een doelomschrijving van een vak is wat de inspecteur in Zutphen in 1923 over geschiedenisonderwijs schrijft.

"Het nut van het onderwijs in de vaderlandsche geschiedenis op de volksschool ligt mijns inziens in het aankweeken van vaderlandsliefde, liefde voor het huis van Oranje en voor de groote helden en mannen uit den wordings- en beschavingstijd van onzen staat. Werkelijke diepere kennis van de vaderlandsche geschiedenis is moeilijk aan te brengen" (V 1923.147).

Vrij algemeen waren de leden van de inspectie ervan overtuigd, dat de doelstellingen van het onderwijs en de vakken varieerden naargelang de stand, waartoe de kinderen behoorden, dan wel naargelang de school eindonderwijs gaf of opleidde voor het volgen van voortgezet onderwijs. De 'eenheidsschool' ondervond van hen veel kritiek.

In ieder jaarverslag werd door de hoofdinspecteurs aan elk der vakken ruime aandacht geschonken, tenzij het betreffende vak in een vorig jaarverslag op bijzondere wijze aan de orde was gesteld. Dikwijls maakte men de afspraak in een bepaald jaar aan één vak meer dan de gewone aandacht te wijden. De op de school aanwezige leermiddelen en het gebruik daarvan door de onderwijzers werden met een kritisch oog gezien.

5.5 SAMENVATTING

Donner rekent de onderwijsinspectie tot de buitendiensten der departementen, waarvan het kenmerk is dat zij hun werkzaamheid hebben buiten het ministerie, als apart georganiseerde ambten. Hoewel zij meermalen eigen beslissingsbevoegdheden hebben op grond van de wet of andere regelingen zijn zij desondanks in overwegende mate verlengstuk en onderdeel van de departementale ambtenhiërarchie 25). Voor de inspectie op het lager onderwijs in de jaren twintig is deze typering juist. Ik teken daarbij echter aan, dat in de esprit de corps van de onderwijsinspectie het optreden als behartiger van de belangen van het onderwijs - eventueel tegen de opinies en beslissingen van wetgever en minister in - een belangrijke rol speelde zonder dat dit overigens leidde tot een zich afzetten tegen het departement. Ook was de inkadering in de ambtenhiërarchie van het departement vrij zwak. Tegen de figuur van een inspecteur-generaal van het onderwijs, tevens belast met de leiding van een departementale afdeling, heeft de regering zich in 1920 met klem verzet. Er was een directe verbindinglijn van de minister naar de in het land werkzame hoofdspecteurs, niet zoals nu een inspecteur-generaal die tevens belast is met het directoraat-generaal diensten en instellingen van het departement. In dit opzicht was er een belangrijk verschil met de inspectie op de volkshuisvesting. Volgens het K.B. van 19 februari 1920, Stbl. no. 30, was er een hoofdspecteur van de volkshuisvesting, die de leiding had van een aantal inspecteurs. Deze hoofdspecteur had bij de vervulling van zijn taak de wenken in acht te nemen die hem gegeven werden door de minister van arbeid óf door de directeur-generaal, hoofd van de afdeling volksgezondheid van dit departement. Ook in de relatie hoofdspecteur-inspecteur week de inrichting van de inspectie op de volkshuisvesting af van die op het onderwijs. De inspecteurs van de volkshuisvesting moesten namelijk bij de vervulling van hun taak de wenken en opdrachten in acht nemen, die de hoofdspecteur hen gaf. Een dergelijk, in algemene bewoordingen plaatsen van de inspecteurs onder de leiding van de hoofdspecteur kwam in de algemene maatregel van bestuur, die de organisatie van het rijksschooltoezicht regelde, niet voor. Kruseman, aan wie ik een en ander ontleen, merkt hierbij overigens op, dat de inspecteurs van de volkshuisvesting vermoedelijk wel konden blijven handelen zoals vóór 1920 gebruikelijk was, namelijk zonder voortdurende inmenging van de hoofdspecteur. "Van deze zal eene taktvolle leiding moeten uitgaan, welke zich mede zal openbaren in het leiden der niet op de wet of den algemeenen maatregel van bestuur steunende, doch door de praktijk ingevoerde, inspecteurs-vergaderingen" 26).

Mij verder beperkend tot de onderwijsinspectie herinner ik er aan dat de organisatie van de inspectie, zoals door de regering voorgesteld en door minister de Visser krachtig verdedigd, door de Tweede Kamer met enige tegenzin aanvaard was. Reeds in 1924 echter werd aan de schoolopzieners een meer zelfstandige positie toebedeeld dan minister de Visser in 1920 voor ogen stond. Van de door hem bepleite driedeling bleef toen in feite niet zo veel meer over. Met de (gedeeltelijke) verzelfstandiging van de plaats van de schoolopzieners binnen de inspectie was het enige grote probleem, dat zich ten aanzien van de organisatie van de dienst voordeed, opgelost.

Ik moet aannemen, dat de minister niet regelmatig, zelfs niet eenmaal per jaar, met de gezamenlijke hoofdspecteurs overleg pleegde. Wel vroeg hij hen vele malen schriftelijk om advies en gaf hij hen algemene aanwijzingen. Over het onderling beraad van de hoofdspecteurs dringt in de geraadpleegde bronnen niets naar buiten, wel over het beraad tussen de hoofdspecteurs en de inspecteurs. De gegevens vertonen het beeld van een goede en vrijwel ongestoorde samenwerking.

Dat geldt ook, zij het in wat mindere mate, voor de contacten van de leden van de inspectie met de overige overheden en de schoolbesturen. Relatief de meeste problemen deden zich voor in de verhouding tot de gemeentebesturen, die het meest intensief bij de uitvoering van de L.O.W. 1920 waren betrokken. In de verhouding tot de besturen van de bijzondere scholen bespeurt men weinig van spanningen. Slechts bij uitzondering moeten de schoolbesturen hun vrijheid door de inspecteurs bedreigd hebben gevoeld. Die inspecteur was dan ook in veel gevallen "een van ons". Wel kon de inspecteur in een lastige positie geraken wanneer hij als vertegenwoordiger van het rijksgezag de doorvoering van de sterk uitgebreide en steeds wisselende onderwijswetgeving moest eisen.

Het is niet gemakkelijk in de taakuitoefening een precies onderscheid te maken tussen de vier taken en bevoegdheden, die de wet noemde. Controle op de naleving van de wet, bevorderen van de verbetering en de bloei van het onderwijs, het nemen van beslissingen en het plegen van overleg, het geven van advies en het verstrekken van informatie, vloeien in de bronnen in elkaar over. Controle op de naleving van de wet was in de jaarverslagen en in geen der in de archieven gevonden stukken een speciaal voorwerp van zorg. De uitoefening van de beslissingsbevoegdheden riep niet meer dan gebruikelijke problemen op. De verbeteringstaak en de advies-, overleg- en informatietaken werden met grote voorliefde uitgeoefend. Mijn indruk is, dat in de goede behartiging van deze taken de grote kracht van het ambt school, meer dan in de bevoegdheid om toe te zien op de naleving van de wet of het zelfstandig nemen van beslissingen. Overigens komt het mij voor dat het toezien op de naleving van de L.O.W. 1920, behalve in de eerste jaren toen de onbekendheid met de nieuwe wet nog groot was, de inspecteurs en schoolopzieners niet te zwaar viel. De Leerplichtwet zorgde op dit punt voor een veel grotere werkbelasting.

De werkzaamheden van de inspectie strekten zich veel verder uit dan de grenzen, die door de wettelijke inrichting van het lager onderwijs werden aangegeven. Dit vindt zijn oorzaak in de brede formulering die de wetgever - overigens geheel in de lijn van de traditie - aan de taken en de bevoegdheden van de inspectie gaf. Typerend voor de rol, die de traditie speelde in de wettelijke regeling van het rijksschooltoezicht was bv. de opmerking van minister de Visser, dat het "zeker wel overbodig (mocht) worden geacht naast wat de wet voorschrijft nog te vermelden, dat aan de leden van het Rijks-schooltoezicht is opgedragen het nagaan van de resultaten van het onderwijs en van de vorderingen van de leerlingen" 27). Inspecteurs hadden dit steeds gedaan en bleven dit ook na 1920 doen. Daarvoor was te meer reden, omdat de uitoefening van de wel in de wet genoemde taken ernstig zou zijn bemoeilijkt als aan inspecteurs verboden was de vorderingen van de leerlingen te controleren. Alle aspecten van het onderwijs konden in de relatie tussen de inspectie en de bijzondere scholen aan de orde komen, mits de inspectie er voor zorgde dat de vrijheid van de bijzondere scholen en de verantwoordelijkheid van de gemeenten niet werden aangetast. In het volgende hoofdstuk zullen daarvan nog meerdere voorbeelden gegeven worden.

1. Voor het K.B. van 8 november 1920 zie: Koninklijke Besluiten tot uitvoering van de Lager-onderwijswet 1920, Alphen aan den Rijn 1921, 265 e.v.; het K.B. van 28 juli 1924 is opgenomen in Laban-Ligtvoet II, 640 e.v..
2. Laban-Ligtvoet II, 665 e.v..
3. idem, Tweede Vervolg deel II, 324.
4. Wesselings-Hermesen, 172-6b.
5. Laban-Ligtvoet, Vervolg deel I, 91.
6. Wesselings-Hermesen, 172-9.
7. Laban-Ligtvoet, Vervolg deel I, 101.
8. idem, Tweede Vervolg deel I, 568.
- 8a. H. Drop, 'De Onderwijsraad gehoord', 's-Gravenhage 1964, 100-101. De staatscommissie-Koolen nam in 1932 de Onderwijsraad wél op in een overzicht van de administratieve rechtspraak. De uitspraak van Donner, die hierop reageerde, komt in de uitgave van Nederlands Bestuursrecht, Algemeen deel, van 1973, niet meer voor.
- 8b. idem, 34-35.
- 8c. idem, 104.
9. S.J.R. de Monchy, Handboek voor het Nederlandse provincierecht. Tweede druk bewerkt door A.H. Guenther, Zwolle 1976, 289.
10. C. Hentzen, De politieke geschiedenis van het lager onderwijs in Nederland. De financieele gelijkstelling 1920-1925, 's-Gravenhage 1928, 68.
11. Laban-Ligtvoet, Vervolg deel I, 87-88.
12. P.J. Oud, Het jongste verleden. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1918-1940, Deel II, Assen 1948, 60-61.
13. Hentzen, De politieke geschiedenis 1920-1925, 68.
14. idem, 87.
15. J.W. van Hulst e.a., Vernieuwingsstreven binnen het Nederlandse onderwijs in de periode 1900-1940, Groningen 1970, 371.
16. Hentzen, De politieke geschiedenis 1920-1925, 736-737.
17. J.W. van Hulst e.a., 372.
18. A.M. Donner, Nederlands bestuursrecht. Algemeen deel, Alphen aan den Rijn 1973, 252-253.
19. Laban-Ligtvoet, deel I A, 1080-1081.
20. Hentzen, De politieke geschiedenis 1920-1925, 136, 230 en 269 e.v..
21. F.A.M. Stroink, Deconcentratie, 's-Gravenhage 1978, 64-67.
22. Wesselings-Hermesen, 25-3.
23. Zie aantekening 13.
24. Laban-Ligtvoet, II, 650.
25. Donner, idem, 121-122.
26. J. Kruseman, Woningwet met bijlagen, tweede druk, Haarlem 1921, 58-59.
27. H.T.K. 1919-1920, Bijlagen nr. 86.5, 180.

6 1 INLEIDING

Dit hoofdstuk bevat een gedetailleerde beschrijving van de toepassing van de afzonderlijke wetsartikelen, die op de inrichting van het gewoon lager onderwijs betrekking hadden, voorzover die toepassing van het rijksschooltoezicht afhing. Daaraan gaat een paragraaf vooraf, waarin een samenvatting van de algemene opmerkingen wordt gegeven, die de inspectie in de verslagen over de staat van het onderwijs aan de wet heeft gewijd. Deze opmerkingen betroffen enerzijds de herhaalde wetswijzigingen als gevolg van de bezuinigingspolitiek, de onzekerheid in de wetsinterpretatie en de voor die tijd ongewoon omvangrijke stroom van Haagse circulaires ter uitvoering van de wet, anderzijds de bijdragen, die de nieuwe wet aan de verbetering van het gewoon lager onderwijs leverde.

6 2 HET OORDEEL VAN DE INSPECTIE OVER DE L O W 1920

Het ligt voor de hand 1921 in de verslagen getypeerd te vinden als een overgangsjaar. De inspectie wil nog geen oordeel geven over de wet, temeer niet omdat reeds in haar eerste levensjaar bezuinigingen een onbekrompen toepassing ervan dreigen te belemmeren (V 1921 79 en 89). Problemen, die met de overgang van oud naar nieuw te maken hebben, zoals het aanpassen van leerplannen en lesroosters, wordenesignaleerd. De indruk bestaat dat gemeentebesturen en schoolhoofden zich onvoldoende op de hoogte hebben gesteld van de vele veranderingen, die de nieuwe wet brengt. De inspecties worden dan ook dagelijks overstelpt met allerlei vragen, waarop het dikwijls moeilijk is een antwoord te geven omdat er nog geen officiële wetsinterpretatie bestaat. Door onderling overleg over de wetstoepassing trachten de leden van het rijksschooltoezicht de hier en daar opkomende verwarring weg te nemen (V 1921 89). Slechts een enkele inspecteur meent, dat het best meevalt en dat de nieuwe wet niet zoveel in het onderwijs verandert (V 1921 70).

In de na 1921 volgende verslagen wordt nadrukkelijker op de gunstige gevolgen van de wet voor het onderwijs gewezen. Voor het bijzonder onderwijs bracht zij meer en beter ingerichte scholen en lokalen en betere leer- en hulpmiddelen. Dit vloede direct voort uit de nieuwe wet, evenals de herziening van de leerplannen bij het openbaar onderwijs. In alle verslagen van de daarop volgende jaren keren deze opmerkingen terug. Wanneer de hoofdinspecteur in de IVe hoofdinspectie in 1930 terugblijkt op 10 jaar wet-de Visser wijst hij op de voor het onderwijs in het algemeen zeer heilrijke gevolgen, die de wet heeft gehad. Verbazingwekkend, ook in vergelijking met het buitenland, noemt hij de vooruitgang in het bestand aan schoolgebouwen, en wat de schoolmeubelen en leermiddelen betreft spreekt hij zelfs van een leven in het land van belofte. Daarbij voegen zich dan nog de verbetering van de onderwijzersopleidingen, de vooruitgang van lichamelijke oefening en handenarbeid. Opvallend is echter, dat op deze beschouwing (waarin ook de toenemende bereidwilligheid van gemeentebesturen om aan de uitvoering van de wet loyaal mee te werken als een pluspunt wordt gememoreerd) de constatering volgt, dat er toch met reden over de resultaten van het onderwijs wordt geklaagd (V 1930 354-356). Inderdaad hebben de genoemde voordelen van de nieuwe wet

overwegend betrekking op de materiële kant en de voorzieningen (zie ook V 1924.172), maar door de hele periode heen vinden wij toch klachten over het peil van het onderwijs in de verslagen van de hoofdinspecteurs. De toonzetting van die klachten loopt uiteen en is met name in de jaren der bezuinigingen (1922-1925) donker gekleurd. Ook de inspecteur van Leeuwarden vraagt zich in 1930 af wat er van de mooie perspectieven is terecht gekomen. Zijn antwoord is: in het algemeen heel weinig, althans wat betreft de gewone lagere school:

"Zeker, de bijzondere school is materieel in een veel betere positie gekomen en dit heeft natuurlijk een gunstigen invloed op het onderwijs uitgeoefend, maar als ik de school van nu vergelijk met die van 10 jaar geleden is er dan groot verschil? is er vooruitgang op het gebied van methodiek, paedagogiek? Ik zie dien vooruitgang niet, integendeel, ik zou bijna geneigd zijn te zeggen, dat er op verschillend gebied een inzinking plaats gehad heeft, vooral onder de jongeren" (V 1930.371/372).

Ook hier: vooruitgang wat betreft de voorzieningen, maar stilstand of zelfs achteruitgang wat betreft het onderwijs zelf. Het is niet mogelijk om in deze studie na te gaan of en in welke mate de klachten over het peil van het onderwijs juist waren. (Dat geldt ook voor de klachten over onderwijzers, ouders, leerlingen, die men in officiële stukken over het onderwijs vanaf het begin van de 19e eeuw en ook in de jaarverslagen van 1921 tot en met 1930 steeds tegen komt, en die - als zij juist zouden zijn - tot de conclusie moeten leiden, dat er onafgebroken sprake moet zijn geweest van een toename van onverschilligheid en onzedelijkheid, wat toch niet aannemelijk is). Ik volsta hier met de opvattingen van de inspectie te signaleren.

Op de vele wetswijzigingen, die tussen 1921 en 1930 plaats vonden, heb ik in hoofdstuk IV reeds gewezen. Voor wat betreft de L.O.W. 1920 waren het er 16. De inspecteurs hadden het er erg moeilijk mee. "Het lager onderwijs heeft, vóór alles, behoefte aan rust" (V 1922.155) is een uitspraak, die in de jaarverslagen telkens in diverse toonaarden wordt herhaald. In 1924 schrijft de hoofdinspecteur in de Ie hoofdinspectie, dat door al die herhaalde wijzigingen het vertrouwen in de stabiliteit der wettelijke bepalingen grotendeels is teloor gegaan. "Degenen, die zich het minst aan de voorschriften der wet hebben gestoord en niets hebben gedaan om zich naar de eene of andere binnenkort in te voeren bepaling te regelen, werden door de uitkomst niet zelden in het gelijk gesteld" (V 1924.159). Diezelfde hoofdinspecteur kon 1926 een kalm en rustig jaar noemen, omdat belangrijke wijzigingen in wet en uitvoeringsvoorschriften eindelijk achterwege bleven en de jurisprudentie vaster werd (V 1926.203). Ook in de jaren na 1926 zijn de klachten over veelvuldige wetswijzigingen duidelijk minder dan in het begin van de onderzoeksperiode, ook al gaat dan de wijziging in artikel 28 (leerlingenschaal) haar, door de inspectie als zeer ongunstig aangeduide, invloed op de scholen uitoefenen. Tekenend voor de ontwikkelingen over de gehele periode is het volgende citaat van de hoofdinspecteur in de IIe hoofdinspectie uit 1930:

"Onder de omstandigheden, die in 1930 den bloei van ons lager onderwijs hebben bevorderd, wordt in verscheidene verslagen van inspecteurs in de tweede hoofdinspectie in de eerste plaats genoemd de betreffende rust, die er op het terrein van het onderwijs in dat jaar heeft geheerscht, omdat 'geen ingrijpende veranderingen werden gebracht in de geheele organisatie der school', zegt een hunner, terwijl een ander spreekt van een rustig jaar, 'doordat geen wetswijzigingen beroering brachten en de omstandigheden in het algemeen gunstig waren voor een kalmen, gelijkmatigen voortgang'. Dat dit feit zoo hoog wordt aangeslagen, is wel een bewijs, hoezeer de geregeld op elkaar volgende wijz-

zigheden in de Lager-onderwijswet 1920 op tal van scholen den geregelden gang van het onderwijs hebben verstoord, terwijl de invoering dier wet, hoe groote bevrediging zij ook heeft gewekt, in tal van gemeenten onrust heeft gebracht, die speciaal op het openbaar onderwijs ongunstig heeft gewerkt. Het is geen wonder, dat men de komende groote wetswijziging, welke verbeteringen zij misschien ook in het uitzicht stelt, met een zekere bezorgdheid tegemoet ziet, omdat ze opnieuw onrust zal brengen door de veranderingen, die er het gevolg van zullen zijn" (V 1930.255).

Dit zich afzetten tegen veelvuldige wetswijzigingen en het verlangen naar "een kalmen, gelijkmatigen voortgang" mag men niet met conservatisme verwarren. Talrijk zijn de aanwijzingen, dat inspecteurs - binnen de grenzen van grondwet en wet - de onderwijsvernieuwing met belangstelling en veelal ook met instemming hebben gevolgd en graag medewerking verleenden aan pogingen om nieuwe leermethoden en leermiddelen in te voeren, al was er dan geen sprake van een planmatig stimuleringsbeleid. Wat zij als gebreken van het onderwijs zagen hebben zij hardnekkig bestreden, waar mogelijk voerden zij verbeteringen in. Maar de hoge verwachtingen, die de totstandkoming van de wet had gewekt, en de daarop volgende, soms chaotische invoering en de herhaalde wijziging ervan, hadden niet alleen bij onderwijzers, school- en gemeentebesturen, maar ook bij de leden van de inspecties tot bijna traumatische ervaringen met het fenomeen "wetswijziging" geleid, die nog lang nawerkten. Begrijpelijk is, dat aanvankelijk de interpretatie van de wet problemen opriep, die eerst geleidelijk aan - nadat zich jurisprudentie had gevormd - minder werden. Ik signaleerde reeds, dat de inspecteurs in het eerste jaar op de talloze vragen niet steeds een goed antwoord konden geven, en dat zij door onderling overleg probeerden het onderwijs uit de moeilijkheden te helpen. In 1922 wezen de inspecteurs in Breda en Arnhem op de onzekerheden in de toepassing van de wet en de laatste meende zelfs, dat voor een deel niet de wet heerste, maar het ministerieel gezag (V 1921. 138 en 140). Enkele inspecteurs aarzelden niet om het beleid van de minister inzake de niet-toepassing van de Leerplichtwet (zie hierover 6 3 2 2) onwettig te noemen (V 1923.140). Nog in 1924 moet de hoofdinspecteur in de Ie hoofdspectie vaststellen, dat er sprake is van ongelijke en onvaste toepassing van wettelijke bepalingen, waardoor scholen in verwarring worden gebracht (V 1924.163). Maar in 1926 weet de inspecteur te Dokkum te melden, dat langzamerhand over allerlei artikelen der wet, in verband met de rijke schakeringen in het leven, een gevestigde interpretatie tot stand komt, waardoor gemeente- en schoolbesturen weten hoe te handelen en waarop te rekenen valt (V 1926.203). Deze interpretatieproblemen komen, voorzover zij de inrichting van het onderwijs betreffen, in de volgende paragrafen aan bod. Evenals met de wetswijzigingen het geval was zien wij ook ten aanzien van de wetsinterpretatie omstreeks 1926-1927 een zekere rust ontstaan.

Hierna zal ook blijken, dat de inspectie op bepaalde aspecten van de wet en op afzonderlijke wetsartikelen ernstige kritiek had en voorstellen deed tot verandering. Een voorbeeld, dat los staat van de hier te onderzoeken wets-toepassing, vormt de afschaffing van het zogenaamde ambulantisme voor het openbaar onderwijs. Artikel 27, lid 4, van de wet bepaalde, dat aan het hoofd van de openbare lagere school tevens het onderwijs ener klasse moet worden opgedragen, behoudens vrijstelling door de minister 1). Een gevolg van deze beslissing van de wetgever was, aldus de inspecteur in Amsterdam, dat personen weer voor de klas zijn komen te staan, die er bijna een geheel ambtenaarsleven niet meer voor gestaan hadden (V 1921 89). Zijn collega in Leeuwarden noemde het besluit "het degraderen van het hoofd tot een klasse-onderwijzer met enige administratieve bevoegdheden" (V 1921.100). Het grote bezwaar tegen de afschaffing van het ambulantisme was, dat dit leidde tot een minder geregeld toezicht van het hoofd op de onderwijzers (V

1922.175). Alleen abnormale toestanden als plotselinge ziekte van onderwijzers brachten hoofden er nog toe om kennis te nemen van het peil van het onderwijs in de klassen, die niet aan henzelf waren toevertrouwd (V 1923.151). Op die manier moest het centrale gezag in de school wel verzwakken (V 1924.196; zie ook V 1925.219/220). Maar eenstemmig is men op dit punt niet, getuige het voorstel van de hoofdinspecteur in de Ie hoofdinspectie om het ambulantisme ook aan de bijzondere scholen te verbieden (V 1925.176/177). Behoudens de toevoeging van de mogelijkheid tot ontheffing is de bepaling van artikel 27, lid 4, blijven bestaan, zodat moet worden vastgesteld, dat de kritische opmerkingen van de (meerderheid van de) inspectie geen effect sorteerden.

Dit gold trouwens niet alleen voor het ambulantisme, maar voor de kritiek van de inspectie in het algemeen. Of de inspectorale kritiek steeds juist was, behoeft hier niet te worden onderzocht. Van belang is wel, dat de uitgebreide verslaggeving naar mijn indruk door regering en Staten-Generaal weinig werd benut. Andere krachten hebben op het onderwijsbeleid een veel sterkere invloed uitgeoefend, zoals bv. de economische situatie en de nog nawerkende schoolstrijd.

6.3 DE ALGEMENE BEPALINGEN

6.3.1 De toepassing van artikel 2

Artikel 2 bepaalde wat lager onderwijs was door een opsomming te geven van de vakken, die daartoe werden gerekend. Het bakende het onderwerp van de wettelijke regeling af. Daarmee werd tevens ook het werkterrein van het rijksschooltoezicht bepaald. Artikel 172 droeg namelijk het toezicht op het lager onderwijs op aan de minister en bepaalde voorts, dat de uitoefening ervan onder diens bevelen geschiedde door de inspectie. Wat lager onderwijs in artikel 172 was moest aan de hand van artikel 2 worden vastgesteld. Ook in de taakomschrijving van de inspecteurs speelde het begrip lager onderwijs een belangrijke rol. Artikel 181 droeg hen namelijk op te waken, dat de verordeningen op het lager onderwijs stipt werden nageleefd. (In de daaraan voorafgaande taakomschrijving van de hoofdinspecteurs was sprake van de bevordering van de verbetering en de bloei van 'het lager schoolwezen', een beperkter begrip, dat mijns inziens het in artikel 1 genoemde en van schoolonderwijs onderscheiden huisonderwijs niet omvatte. De term schoolwezen werd in de analoge bepalingen van de wetten van 1857 en 1878 eveneens gebruikt. Ik heb geen aanwijzing gevonden, dat deze term toen bewust in plaats van lager onderwijs werd gebruikt. Ook de geschiedenis van de totstandkoming van de L.O.W. 1920 bevat hierover niets.)

De wijze waarop artikel 2 lager onderwijs bepaalde, kon op de eerste plaats de vraag doen rijzen of bepaalde vormen van georganiseerde overdracht van kennis en vaardigheden al dan niet onder de werking van de wet en onder het rijksschooltoezicht vielen. In de jaren 1921-1930 deed zich op dit punt slechts een moeilijkheid voor, namelijk die van de afzonderlijke cursussen voor de Franse taal. Een tweede vraag richt zich op de inhoudelijke kant van de vakken. Wij zagen dat minister de Visser en een grote meerderheid van het parlement er niets voor voelden de inhoud der vakken van overheidswege te beïnvloeden door het publiceren van officiële toelichtingen daarop, laat staan door het in de wet meer precies en dwingend aangeven wat onder lezen enz. was te verstaan. De inspectie had echter tot taak van de toestand en de resultaten van het onderwijs nauwkeurig op de hoogte te blijven en de minis-

ter daarover te informeren. Zij heeft dat met voorliefde en zeer uitvoerig gedaan en bracht daarbij haar opvatting over de vakken en de methoden, waarmee deze moesten of konden worden onderwezen, ongedwongen naar voren. Ook behoorde "schoolverbetering" tot haar taak. Heeft de overheid langs deze weg de inhoud van het lager onderwijs in verdergaande mate beïnvloed of bepaald dan op grond van artikel 2 toelaatbaar was? Dat is de tweede vraag die wij moeten beantwoorden.

Nu eerst de afzonderlijke cursussen voor de Franse taal. Viel onderwijs in één of enkele van de vakken van artikel 2 onder lager onderwijs en dus ook onder de wet en het toezicht? Voor een antwoord op deze vraag diende niet alleen naar artikel 2, maar ook naar de artikelen 3 en 18 te worden gekeken. In lid 1 van artikel 3 werd als eerste soort van lager schoolonderwijs (het in artikel 1 genoemde huisonderwijs werd in de wet niet geregeld) het gewoon lager onderwijs genoemd. Voorzover dit uit de openbare kas werd bekostigd bevatte lid 2 van artikel 3 daarvoor enige voorschriften met betrekking tot cursusduur en vakken. Met name behoorde daartoe het voorschrift, dat het leerplan alle vakken van het eerste lid van artikel 2 moest vermelden en dat uitsluitend in het zevende en in de hogere leerjaren daaraan een of meer der facultatieve vakken van lid 2 van artikel 2 mochten worden toegevoegd. Artikel 18 van de wet luidde voorzover van belang als volgt:

"Deze wet is niet van toepassing op:

- a. de scholen, uitsluitend bestemd voor het onderwijs in een of meer der vakken, in artikel 2 vermeld onder h,i,j,k,p,r,s,t en u;
- b. militaire onderwijzers en het onderwijs, door hen gegeven aan militairen;
- c. de tuchtscholen en de scholen in gevangenissenenz".

Het waren dus uitsluitend vaardigheidsvakken, die de wetgever in artikel 18 onder a had opgenomen. Scholen (cursussen?), die uitsluitend onderwijs gaven in deze vakken, vielen niet onder de L.O.W. 1920. Mag men daaruit, a contrario redenerend, afleiden, dat scholen of cursussen bestemd voor één der kennisvakken, wél onder de wet vielen?

De regering meende van niet. Nadat de wetgever besloten had het Frans in de eerste zes leerjaren van het g.l.o. te verbieden, werden op vele plaatsen cursussen in deze taal georganiseerd voor kinderen van de lagere school. Deze cursussen werden aansluitend op de schooltijden in het schoolgebouw gegeven, maar vielen - om strijd met artikel 3, lid 2, te vermijden - buiten het leerplan en de lesrooster en maakten formeel geen deel uit van het gewoon lager onderwijs, dat op de school werd gegeven. In een brief aan Gedeputeerde Staten van Zeeland, die aan de minister om zijn standpunt tegenover deze cursussen hadden gevraagd, schreef deze op 14 maart 1921, dat het hier betrof "een op zichzelf staand onderwijs, dat niet geregeld is in de wet". Geen bepaling verzette er zich zijns inziens tegen, dat dergelijke cursussen werden ingericht voor het geven van onderwijs aan kinderen, die de vierde, vijfde of zesde klasse van de lagere school bezoeken. In antwoord op vragen van een lid der Eerste Kamer voegde de minister daar op 10 juli 1921 nog aan toe, dat, indien in een gemeente zowel een openbare als een particuliere cursus wordt gegeven, het beginsel der financiële gelijkstelling meebrengt, dat de lasten van de particuliere cursus door de gemeente worden gedragen. In een brief van 16 november 1923 aan het gemeentebestuur van Leens bevestigde hij dit standpunt, maar preciseerde het tevens door te stellen, dat de aanspraak van particulieren op gemeentelijke vergoeding ter zake van zodanige cursussen niet door de L.O.W. 1920 was geregeld en dat de vraag, of de gemeente bevoegd is bijdragen ter zake van zulke cursussen te verstrekken, niet in eerste instantie te zijner beoordeling stond 2).

Het ministeriele standpunt is alleen te verdedigen, indien men er van uitgaat, dat de opsomming van lager schoolonderwijs in artikel 3, lid 1, niet limitatief was, met andere woorden dat er nog andere - niet in de wet geregelde, maar wel onder het 'beginsel' der financiële gelijkstelling vallende - vormen van lager schoolonderwijs waren. Het bezwaar, dat artikel 18 cursussen in de Franse taal, of een ander niet in dat artikel genoemd vak, niet van de toepassing der L O W 1920 uitzonderde, komt door een dergelijke interpretatie van het eerste lid van artikel 3 te vervallen. Behalve de in artikel 18 genoemde soorten van lager onderwijs waren er blijkbaar nog andere, waarop de wet niet van toepassing was, namelijk die welke niet in artikel 3, lid 1, waren vermeld.

Met betrekking tot de grondwet (het zevende lid van artikel 192, thans 23) nam de minister een voorzichtig standpunt in het 'beginsel' der financiële gelijkstelling was op het niet in de wet geregeld lager onderwijs van toepassing. Wat een cursus nu eigenlijk was, maakte hij niet duidelijk. Die onduidelijkheid is trouwens nooit opgelost. Een poging, in 1923 ondernomen, om de cursussen als vijfde soort van lager onderwijs in artikel 3, lid 1, op te nemen, stuitte op verzet van de regering. Het denkbeeld om de zaak in een aparte wet te regelen is toen en later meerdere malen geopperd, maar nooit gerealiseerd. De ontwikkelingen binnen het onderwijs ontnamen echter de kwestie geleidelijk aan haar praktische betekenis.

Het standpunt van de regering over het niet limitatieve karakter van het eerste lid van artikel 3 kan men gronden op de toestand onder de wet van 1878, toen een soortgelijke bepaling eveneens niet limitatief werd opgevat. Uit niets is bij de totstandkoming van de wet van 1920 gebleken, dat men beoogde daarin verandering te brengen. Bovendien is bij een ander standpunt het bepaalde in artikel 18 onder b, dat militair onderwijs van de werking van de wet uitsloot, zinloos 3).

Vielen de cursussen in de Franse taal (en in het algemeen de niet in artikel 3, lid 1, bedoelde soorten van lager onderwijs) nu onder het toezicht? Laban en Ligthoef menen dat dit inderdaad het geval is:

"Voor deze vorm van onderwijs bevat de wet geen speciale bepaling. Slechts gelden er voor de algemeene voorschriften betreffende de bevoegdheid der onderwijzers, het schooltoezicht en de schoolhygiëne, waaraan echter ingevolge artikel 18 onder a niet onderworpen zijn de scholen, welke uitsluitend zijn bestemd voor het onderwijs in een of meer der vakken zingen, teekenen, lichamelijke oefening, nuttige handwerken voor meisjes, handelskennis, handenarbeid, landbouwkunde, tuinbouwkunde en fraaie handwerken voor meisjes" 4).

Dit standpunt impliceert, dat het begrip lager onderwijs van artikel 172 omvatte het lager onderwijs van artikel 3, lid 1 (met uitsluiting van de soorten van lager onderwijs genoemd in artikel 18) en die soorten van lager onderwijs, die in lid 1 van artikel 3 niet werden genoemd. Een nogal gekunstelde en daarom niet bevredigende interpretatie, maar waartoe de onduidelijkheid van de wet wel kon verleiden. Hoe dachten de inspecteurs er zelf over? Een duidelijke uitspraak van een of meer van hen heb ik hierover niet gevonden. Maar ik heb de indruk, dat zij de Franse cursussen beschouwden als niet te behoren tot hun werkterrein. Over de toestand van deze cursussen (kwaliteit, leerstof, methoden, personeel enz.) hebben zij in de jaarverslagen niet gerapporteerd. Slechts op één plaats vond ik een korte beoordeling van de cursussen die in Rotterdam werden gegeven (V 1930 342). De cursussen werden door de (hoofd)inspecteurs slechts ter sprake gebracht in zover die een rol speelden in de discussie over de eenheidsschool. De hoofdinspecteur in de IVE hoofdinspectie was zeker de tolk van een groot deel van zijn dienst toen hij in het jaarverslag over 1930 schreef:

"Och, waren ze maar in de schooluren geïncorporeerd, dan was die schijnbeweging ook verdwenen en dan kon op de bevoegdheden der onderwijzers en de resultaten van het onderwijs meer toezicht uitgeoefend worden" (V 1930.363).

Dit wijst er mijns inziens op, dat lager onderwijs in artikel 172 door het rijksschooltoezicht werd verstaan als te omvatten de vier soorten lager onderwijs van artikel 3, lid 1, met uitzondering van de soorten genoemd in artikel 18 én van de niet in de wet geregelde soorten. Ook de op p. 177/178 geciteerde brief van een inspectrice wijst hier op.

Afgezien van het vraagstuk der afzonderlijke cursussen riep de omschrijving van de omvang van lager onderwijs in artikel 2 geen problemen op, die de inspectie tot beschouwingen en standpuntbepalingen verleidde. Het artikel voldeed over het algemeen goed, waarschijnlijk vooral omdat zich in Nederland in de loop van enige decennia een goed herkenbaar en geregeld stelsel van lagere scholen had ontwikkeld, dat in voldoende mate van de andere sectoren van ons onderwijs kon worden onderscheiden. Wie over lager onderwijs sprak, wist waar hij het over had en hij werd in het algemeen door anderen begrepen.

Dit neemt niet weg, dat in de jaren 1921-1930 veel werd gediscussieerd over doel en inhoud van het lager onderwijs en van de vakken, die daartoe werden gerekend. De summiere aanduidingen van de wetgever over wat onder lager onderwijs diende te worden verstaan, hebben het rijksschooltoezicht er niet van weerhouden om zich met hart en ziel in deze discussie te storten. In de jaarverslagen geven de (hoofd)inspecteurs uitvoerig hun mening over bv. de noodzaak van meer stelonderwijs bij het vak Nederlands, het verwerpelijke van het schrijven met de lei, de overbodige ballast aan feiten en feitjes, waarmee de kinderen bij het vak aardrijkskunde werden lastig gevallen, het onpractische van veel rekenonderwijs, het doel van bepaalde vakken en van het lager onderwijs in het algemeen, de relatie gezin-school, waarbij zij veel kritiek op de gezinsopvoeding leverden. Wie de hieraan gewijde bladzijden in de jaarverslagen doorleest (zij zijn duidelijk met grote voorliefde voor dit deel van de taak en vanuit een ernstige taakopvatting geschreven) krijgt een fraai beeld van ons lager onderwijs in die jaren, zoals het er in de ogen van de inspectie uitzag. Wat ons hier interesseert is, dat langs de weg van het rijksschooltoezicht de overheid doel, inhoud en methoden van het lager onderwijs in belangrijke mate beïnvloedde, of althans trachtte te beïnvloeden. Zolang dit bleef binnen de grenzen van de door de wet bepaalde bevoegdheden van het toezicht (en dit was bijna steeds het geval), kon daartegen geen bezwaar worden ingebracht. Het laat echter wel zien, dat de terughoudendheid die de wetgever met betrekking tot de inhoud van het lager onderwijs in acht nam, niet heeft geleid en niet behoefde te leiden tot terughoudendheid in de uitvoering van zijn bevoegdheden door het rijksschooltoezicht. De wettelijke opdracht om door overleg met gemeentebesturen en anderen de bloei van het lager schoolwezen te bevorderen (artikel 180) was voor de adviserende en stimulerende activiteiten van de inspectie op dit punt een voldoende basis. In dit verband zijn ook van belang enige circulaire van de minister aan de inspecteurs, waarin hij er bij hen op aandrong bepaalde onderwerpen onderling te bespreken en onder de aandacht van het onderwijzend personeel te brengen. Een voorbeeld is de circulaire van 8 februari 1923 over de bescherming van vogels, waaraan naar de mening van de minister bij het vak kennis der natuur aandacht zou kunnen worden besteed. Andere circulaire hadden de volkszang, de regels van het verkeer en de Volkenbond tot onderwerp 5). Ook hier is sprake van het beïnvloeden van de leerstof van enige vakken, maar evenmin als bij de bovengenoemde activiteiten van de inspecteurs werd dwang uitgeoefend, zij het dat (via artikel 25) de greep van de inspectie op de openbare scholen veel steviger was dan op de bijzondere.

Samenvattend kunnen wij zeggen, dat artikel 2 het bestaan van een stelsel van lager onderwijs, met een lange traditie en een gevestigde organisatie, voorstelde en daarop aansloot. De inhoud van het lager onderwijs werd voorts indirect mede bepaald door de eindexamenregeling der kweekscholen, en door de wijze waarop minister en inspectie hun op andere wetsartikelen gebaseerde taken opvatten. Noch de circulaires, noch de wijze waarop de inspecteurs hun opvattingen over doel, inhoud en methoden van lager onderwijs aan hoofden en onderwijzers meedeelden, werden in de jaren 1921-1930 als ontoelaatbaar beschouwd, en het verzamelde materiaal bevat op dit punt slechts minimale conflictstof.

Artikel 2 kan niet, dat is uit het bovenstaande wel duidelijk geworden, geheel los van andere wetsartikelen worden beschouwd. Als die laatste aan de orde komen, is er gelegenheid enkele in deze paragraaf gemaakte opmerkingen nader uit te werken.

6.3.2 De toepassing van artikel 3, lid 2

6.3.2.1 Inleiding

De problemen, die zich in de onderzoeksperiode met betrekking tot de cursusduur en de omvang van het onderwijs, voorzover in artikel 3, lid 2, geregeld, hebben voorgedaan betroffen in hoofdzaak: het zevende leerjaar, de lichamelijke oefening, de nuttige handwerken voor meisjes en het Frans. Omdat de discussie rondom de zogenaamde eenheidsschool in deze jaren vooral werd gevoerd in het kader van de strijd om het Frans op de lagere scholen, heb ik de behandeling daarvan gekoppeld aan die van het Frans. De mogelijkheid om handenarbeid in de eerste zes leerjaren facultatief te geven, werd lang niet overal gebruikt, dit tot verdriet van menig inspecteur. Bezien vanuit de wetstoepassing lagen hier echter geen problemen. Wel speelde handenarbeid een zekere rol waar het ging om het inpassen van nuttige handwerken voor meisjes in de gewone schooltijden. De boven genoemde toepassingsproblemen worden nu achtereenvolgens in afzonderlijke subparagrafen beschreven.

6.3.2.2 Het zevende leerjaar

Het voorschrift van artikel 3, lid 2, dat gewoon lager onderwijs wordt gegeven in scholen met zeven achtereenvolgende leerjaren, sloot aan op een ontwikkeling, die zich reeds vóór 1920 in ons onderwijs had ingezet. In een nota aan de minister van 7 december 1922 schreef hoofdinspecteur Rienks, dat reeds lang voor de wettelijke invoering van het zevende leerjaar zeer veel scholen zeven leerjaren telden, deels omdat de economische wedijver de volken tot een langere schooltijd noopte, deels om door meerder en verdergaand onderwijs de volkscultuur uit te breiden. De L.O.W., die deze tendenzen sanctioneerde, deed niets anders "dan wat een op natuurlijke wijze en op het juiste tijdstip ontstaande Wet steeds moet doen: het historisch gewordenen samenbinden, ordenen en daaraan richting geven om uitgroei in den goeden zin mogelijk te maken" (AMO).

Dat de wettelijke positie van het zevende leerjaar niet zo stevig was als de lezing van artikel 3, lid 2, deed vermoeden, bleek reeds uit de eerder genoemde overgangsbepalingen. Deze en de in de loop der komende jaren tot

stand te brengen wijzigingen van de L O W en de Leerplichtwet, hebben het de inspecteurs, die algemeen zeer positief tegenover het zevende leerjaar hebben gestaan, aanvankelijk moeilijk gemaakt om de algemene invoering daarvan tot stand te brengen, hoezeer ook naar de mening van Rienks op een reeds voor 1920 op gang gekomen ontwikkeling in het lager onderwijs kon worden aangesloten. Bij de invoering van de wet moesten de inspecteurs er rekening mee houden, dat de op 1 januari 1921 bestaande scholen nog gedurende 5 jaar mochten zijn ingericht overeenkomstig de wet van 1878, dus met zes leerjaren. Nieuw opgerichte scholen - en de financiële gelijkstelling leidde er toe dat dit in meerderheid bijzondere scholen waren - moesten echter voor zeven leerjaren zijn ingericht. Op deze scholen was ook de overgangsbepaling van artikel 203 niet van toepassing. In de lacune van artikel 203 - dat het subsidie over 1922 en volgende jaren wel, maar dat over 1921 niet veilig stelde ingeval de school voor zes jaren bleef ingericht - werd voorzien door het K B van 12 november 1920, dat aan alle scholen de vergunning, bedoeld in artikel 3, lid 2, verleende (zie p. 45). De termijn van artikel 203 is in de loop van de onderzoeksperiode nog tweemaal gewijzigd. In 1924 werd hij tot en met 1929 verlengd, maar later toch weer tot 31 augustus 1927 beperkt. Omdat dan inmiddels de termijn van artikel 193 is verstreken, kan men stellen dat vanaf 31 augustus 1927 het zevende leerjaar algemeen verplicht was.

Behalve het zevende leerjaar vraagt hier ook de zevenjarige leerplicht de aandacht. Op het verband tussen beiden wijst Rienks in zijn nota nadrukkelijk. Het zevende leerjaar zou in de praktijk ten dele onuitgevoerd blijven, zo de zevenjarige leerplicht geen steun bood, en de zevenjarige leerplicht zou uit een oogpunt van organisatie een onmogelijke toestand scheppen, als niet de school op zeven verblijfsjaren was ingericht. Niet alleen echter een goede coördinatie van L O W en Leerplichtwet was noodzakelijk, ook de Arbeidswet had zijn plaats in het te voeren beleid. Rienks wijst daarop aan het slot van zijn nota:

"Nu, behoudens in het landbouwbedrijf, de leerlingen over het algemeen beneden den veertien-jarige leeftijd geen arbeid in den zin der Arbeidswet mogen verrichten, mag de school hen niet nog vroeger loslaten. Zij zouden of overtreeders of straatslijpers worden" (AMO).

Ongeveer 10 maanden na de invoering van de L O W, namelijk op 15 oktober 1921, werd de zevenjarige leerplicht wettelijk ingevoerd. Dat gebeurde op een moment, dat nog veel scholen op basis van de overgangsbepaling van artikel 193 waren ingericht voor zes leerjaren. Om uit de problemen, die hierdoor ontstonden, te geraken schreef minister de Visser aan de leden van de inspectie op 12 januari 1922 een brief, waarin hij als zijn oordeel kenbaar maakte, dat met name in het eerste jaar de toepassing van de nieuwe Leerplichtwet zo soepel mogelijk behoorde te zijn. Hij achtte het niet wenselijk een vervolging uit te lokken ten aanzien van die kinderen die aan de Leerplichtwet, zoals die luidde voor haar herziening, hadden voldaan maar die onder de nieuwe wet nog leerplichtig zouden zijn.

De regering wilde nog een stap verder gaan en diende op 13 december 1922 een wetsontwerp bij de Staten-Generaal tot wijziging van de Leerplichtwet in. Waar artikel 203 tot 1925 de vrijheid liet om het zevende leerjaar in te voeren, achtte de regering het verdedigbaar "nu de geldelijke nood zoo zeer nijpt" over 1923 en 1924 de leerverplichting met betrekking tot het zevende leerjaar op te schorten. In zijn enige dagen tevoren gedateerde nota verzette hoofdinspecteur Rienks zich scherp tegen de plannen van de regering. Zowel voor de zeven leerjaren als voor de zevenjarige leerverplichting voerde hij een krachtig pleidooi. De circulaire over de 'soepele toepassing' van de Leerplichtwet heeft een chaotische toestand geschapen, zo stelde hij vast. Het gemak, waarmee een maatregel tijdelijk buiten werking is gesteld, doet het respect voor wet en wetgever dalen, en datzelfde mag verwacht worden van het wisselende beleid ten aanzien van het aantal leerjaren en de leerplicht. De scholen, die zich reeds op zeven leerjaren hebben ingericht, zullen van

het regeringsbeleid de lasten moeten dragen. Over het bezuinigingseffect van de plannen is de hoofdinspecteur sceptisch gestemd. De regering heeft betoogd dat vervolgonderwijs in de toekomst geen rijksbelang hoeft te zijn, omdat door verlenging van de leertijd tot zeven jaren in de behoefte aan herhalingsonderwijs is voorzien. En nu, aldus Rienks, is het van tweeën één: "óf de opschorting van de zevenjarige leerverplichting gaat invoering van het zevende leerjaar niet noemenswaard tegen, maar dan wordt er ook niet bezuinigd; óf zij doet dit wél, maar dan wordt ook datgene, wat in ruil voor het vervolgonderwijs zou moeten gehandhaafd blijven, onderdrukt en teruggenomen". Betwijfeld mag worden of het financiële voordeel zo groot zal zijn, dat het opweegt tegen het eventueel verlies aan onderwijsgelegenheid (AMO). De nota bleek echter vergeefs geschreven en het vervolg was nog chaotischer dan wat Rienks reeds voor ogen had. Tussen de indiening namelijk van genoemd wetsontwerp (13 december 1922) en het uitbrengen van het Voorlopig Verslag (1 maart 1923) zond de minister een nieuwe circulaire aan de leden van de inspectie, gedateerd 11 januari 1923, waarin hij meedeelde dat de 'soepele toepassing' van de Leerplichtwet ook voor het in 1923 eindigende schooljaar zou gelden. Dit werd hem in de Tweede Kamer niet in dank afgenomen. Men achtte de circulaire staatsrechtelijk onjuist en getuigend van weinig respect voor de volksvertegenwoordiging. De minister capituleerde en bij een derde circulaire van 26 juni 1923 gaf hij aan de inspecteurs opdracht te zorgen, dat de zevenjarige leerplicht vanaf die dag volledig zou worden nageleefd. Hoewel het wetsontwerp van 13 december 1922 niet in openbare behandeling kwam en werd ingetrokken, werd de leerverplichting voor het zevende leerjaar toch in de bezuinigingsgolf meegesleurd; bij de wet van 30 juni 1924 werd zij tot 31 december 1929 opgeschort. Daarmee was het belangrijkste middel om snel tot algemene invoering van het zevende leerjaar te komen, vervallen. In de daarop volgende jaren bleef de leerplicht in het parlement een voorwerp van aanhoudend overleg. Albarda c.s. dienden tweemaal vergeefs een ontwerp van wet in tot herstel van de zevenjarige leerverplichting. Aandrang vanuit de Tweede Kamer bracht de regering er echter toe zelf met een wetsvoorstel te komen. Dit leidde tot herstel van de zevenjarige leerplicht bij de wet van 24 mei 1928 (St. bl. 186).

Dat de (hoofd)inspecteurs positief hebben gestaan tegenover de invoering van het zevende leerjaar is boven twijfel verheven. Maar zij hebben het bij hun pogingen het zevende leerjaar algemeen te maken niet gemakkelijk gehad. Tot 1924 vinden wij in de jaarverslagen vele malen de mededeling, dat het zevende leerjaar nog slechts op weinig scholen is ingevoerd. Waar het wel is ingevoerd is het dikwijls niet meer dan een doublure van het zesde leerjaar. Ook het ontbreken van aparte leerkrachten speelde het zevende leerjaar parten. De leerlingen van de zesde en zevende klasse kregen meestal gecombineerd les. De schoolbesturen kenden de inhoud van artikel 203 zeer goed en haastten zich niet, vooral op het platteland waar het verzet tegen het zevende leerjaar het sterkst was.

Alle hoofdinspecteurs noemden in hun verslagen de negatieve invloed, die van de 'soepele toepassing' der Leerplichtwet op de invoering van het zevende leerjaar was uitgegaan. Onder invloed daarvan kon het in eenzelfde plaats voorkomen, dat bij een school met zes leerjaren de kinderen na het doorlopen van alle klassen leerplichtvrij waren, ongeacht hun leeftijd, terwijl op een nabijgelegen school met zeven leerjaren de kinderen eerst leerplichtvrij waren als zij de klasse hadden doorlopen, waarin de 12-jarige leeftijd bereikt werd. Een gevolg was, dat leerlingen van het zesde leerjaar van een zevenklassige school enkele dagen voor het einde van de cursus werden overgeschreven naar het zesde leerjaar van een zesklassige school! De inspecteur te Dordrecht beijverde zich om in overleg met de hoofden elk geval van afschrijving afzonderlijk te bezien, met het doel de invoering van het zevende leerjaar zoveel mogelijk te bevorderen. Dit had succes. Leerlingen genoten een jaar meer onderwijs, wanneer de ouders, die afschrijving verlangden, deze

wens niet anders konden motiveren dan met de opmerking dat zes jaar schoolgaan genoeg was (V 1922.156/157).

Het ministerie wees de inspecteur er op, dat zijn handelwijze in strijd was met de soepele toepassing van de Leerplichtwet, zodat hij hiermee niet kon voortgaan. De vraag rijst overigens of de inspecteur bevoegd was afschrijving te verhinderen.

Artikel 11, lid 4, van de Leerplichtwet bepaalde, dat het hoofd van een openbare lagere school niet bevoegd was een leerplichtig kind van de leerlingelijst af te voeren om andere dan in de in lid 2 genoemde redenen, tenzij de inspecteur daarvoor toestemming of opdracht had gegeven. Een der in lid 2 genoemde redenen was de voorgenomen plaatsing van het kind op een andere school. In zo'n geval was de inspecteur dus niet bevoegd de afschrijving te verhinderen. Met betrekking tot bijzondere scholen waren de mogelijkheden van de inspecteur geringer dan bij het openbaar onderwijs.

Het is dezelfde Dordtse inspecteur, die in het jaarverslag over 1924 schrijft, dat onder invloed van de wijziging van de Leerplichtwet en de L.O.W. de grote exodus uit de zevende leerjaren begint: "...zevende leerjaren werden ontvolkt; voor meerdere onderwijzers dreigde ontslag wegens 'over-compleet'-zijn. Vacaturen kunnen herhaaldelijk niet meer voor rijksrekening worden aangevuld; de scholen moeten met minder personeel volstaan, klassen worden gecombineerd; scholen opgeheven; roosters gewijzigd of verslechterd" (V 1924.182). Uit andere inspecties klinken dezelfde geluiden. Dit wordt temeer door de inspectie betreurd, omdat het verzet tegen het zevende leerjaar begon af te zwakken (V 1924.197). De ongelijke situatie wat betreft de leerplicht tussen scholen met zes en scholen met zeven leerjaren wordt door ouders als onrechtvaardig ervaren en geeft aanleiding tot concurrentiestrijd tussen openbaar en bijzonder onderwijs (V 1924.213). Vooral op het platteland blijft het zeer moeilijk ouders te bewegen hun kinderen naar het zevende leerjaar te sturen. Wie de levensomstandigheden in vele grote gezinnen kent zal dit kunnen begrijpen en vaak billijken, schrijft de hoofdinspecteur in de Ie hoofdinspectie in 1926. Algemeen wordt door de (hoofd)inspecteurs als hun mening uitgesproken, dat geen grote verwachtingen mogen worden gekoesterd van een verplichte invoering van het zevende leerjaar, indien dit niet gepaard gaat met uitbreiding van het aantal leerkrachten en verlenging van de leerplicht.

In 1927 deelde de hoofdinspecteur in de IIe hoofdinspectie (Gelderland, Overijssel) mee, dat naar officiële opgave 538 openbare en 678 bijzondere scholen zeven, en 36 openbare en 21 bijzondere zes leerjaren hebben:

"maar in werkelijkheid is het aantal scholen met maar zes leerjaren groter, omdat nog algemeen de mening bestaat, dat artikel 3, 2de lid, der L.O.-wet 1920 zoo mag worden opgevat, dat aan den eisch van dit artikel, dat elke school ten minste zeven leerjaren moet tellen, voldaan is, wanneer het leerplan maar op zeven leerjaren is ingericht, dat wil zeggen dat de bevoegdheid van de Kroon om te verleen de vergunning, dat een bepaalde school minder dan zeven leerjaren omvat, tot een bespotting wordt gemaakt".

Hij vermeldt hoe het gemeentebestuur van Hengelo (O.) van de formulering van artikel 3, lid 2, gebruik weet te maken om zich van de financiële gevolgen van het aanhouden van boventallige leerkrachten te kunnen ontdoen, door een school in stand te houden voor slechts drie leerjaren met ieder schooljaar wisselende klassen, die in hetzelfde gebouw is gehuisvest als een school met zeven leerjaren. Terecht vraagt de hoofdinspecteur zich af of een dergelijk fragment nu een school is in de zin van artikel 3. Naar zijn mening laat artikel 203 tijdelijk een dergelijke 'school' als niet onbestaanbaar toe, maar constante praktijk mag dit zeker niet zijn. Toen hij het gemeentebestuur hierop opmerkzaam maakte, gaf dit ten antwoord "dat hoewel aan CI momenteel

geen zevende leerjaar bestaat wegens het ontbreken van leerlingen, dit is een school met zeven achtereenvolgende leerjaren", zijns inziens enkel een geschermd met woorden in strijd met de feiten (V 1927.139). Ik heb noch in de jaarverslagen, noch in het archief van het ministerie het verdere verloop van deze zaak kunnen nagaan. Mijns inziens had de inspectie het gelijk aan haar zijde als zij een school, die in het leerplan zeven leerjaren vermeldde maar geen leerlingen tot dit leerjaar toeliet, niet beschouwde als een school in de zin van de wet. Slechts indien zich geen leerlingen voor het zevende (of een ander) leerjaar hadden aangemeld, kon het niet geven van dit leerjaar worden toegestaan. Een ander standpunt zou de mogelijkheid hebben geboden artikel 3, lid 2, op eenvoudige wijze te ontduiken.

In 1930, wanneer de zevenjarige leerplicht weer is ingevoerd en de overgangsbepalingen zijn uitgewerkt, kan de minister in het jaarverslag vaststellen, dat het verplichte zevende leerjaar meer en meer bij de bevolking is ingeburgerd. Het verzuim, dat in 1929 aanzienlijk was, is sterk afgenomen. Wanneer desondanks het zevende leerjaar niet steeds tot zijn recht komt, is dat mede te wijten aan het feit, dat veel ouders er de voorkeur aan geven hun kinderen voortgezet onderwijs te doen genieten. Een gevolg daarvan is, dat in de eerste klassen van ulo-scholen tal van leerlingen zijn geplaatst die daar niet horen (V 1930.21). Ook bij de hoofdinspecteurs vinden wij meer optimisme. "Het zevende leerjaar is thans overal ingevoerd", schrijft de hoofdinspecteur in de Ie hoofdinspectie, maar zijn collega in de IIle (Zuid-Holland, Zeeland) meent, dat er van een ongestoorde uitgroei nog geen sprake kan zijn. Ontwikkelingen in het nijverheidsonderwijs, onder meer het te elfder ure invoeren van een algemeen vak, om de overgang van kinderen na de zesde klasse te bevorderen, noemt hij als een van de oorzaken hiervan. Ook is het verzuim nog groot en verlaten de niet meer leerplichtigen in meerderheid het zevende leerjaar in de loop van de cursus, wat de goede gang van het onderwijs ernstig stoort (V 1930.309/310). Naast de kopscholen en de centrale zevende leerjaren noemt deze hoofdinspecteur nog een andere variant van het zevende leerjaar, die binnen het kader van de wet mogelijk blijkt, namelijk een zevende leerjaar voor kinderen, voor wie de ouders wel voortgezet onderwijs wensen, maar die daarvoor na zes jaren nog niet rijp zijn (V 1930.316).

De hoofdinspecteur in de IVe hoofdinspectie meldt: "Alle scholen behalve die daarvoor vrijstelling verkregen als bedoeld in artikel 3, 2de lid, der wet, hebben zeven leerjaren" (V 1930.316) terwijl zijn collega in de Ve (noordelijke provincies) volstaat met te schrijven, dat ook voor het zevende leerjaar geldt dat men aan het goede heel spoedig went en dat men het vanzelfsprekend vindt dat men het bezit (V 1930.370).

Ter afsluiting van de opmerkingen over het zevende leerjaar verdient tenslotte nog de uitvoerige circulaire, die minister Waszink op 3 november 1928 aan de inspecteurs zond, bijzondere aandacht 7). Hierin gaf hij de inspectie vele aanwijzingen omtrent de middelen die het meest geëigend waren om het zevende leerjaar zo praktisch mogelijk in te richten. De circulaire is daarom zo opvallend, omdat hierin een 'pedagogiek van achter de regeringstafel' wordt aangeboden, waartegen minister de Visser bij de totstandkoming van de L.O.W. 1920 ernstige bezwaren maakte. Met name geeft minister Waszink aanwijzingen over de doelstellingen van het zevende leerjaar en over de leerstof der verschillende vakken. Werden hiermee de grenzen van grondwet en wet overschreden? De minister verzocht de inspecteurs in de geest van de circulaire overleg te plegen met de gemeentebesturen en de aandacht van de besturen der bijzondere scholen te vestigen op de wenselijkheid een inrichting van het zevende leerjaar te overwegen in dezelfde geest. Daartegen kon geen bezwaar worden gemaakt, temeer daar de circulaire op aandrang van de Tweede Kamer was geschreven 8). De minister lokte met zijn aanwijzingen dan ook geen kritiek uit. Ik schreef eerder, dat de ministers meerdere malen aanwijzingen over pe-

dagogische onderwerpen aan de inspectie zonden, zoals over de bescherming van vogels en de Volkenbond. Maar in de hier genoemde circulaire ging het om een gewichtig en lang omstreden punt van de wettelijke inrichting van het gewoon lager onderwijs, terwijl de aanwijzingen van de minister veel verder gingen dan de strikte toepassing van artikel 3, lid 2, van hem vroeg.

6.3.2.3 Lichamelijke oefening

Evenals voor het zevende leerjaar gold voor het verplichte vak j een overgangsregeling, namelijk artikel 195. Bijzondere scholen waren tot 1 januari 1936 vrij het vak al dan niet te geven. Openbare scholen konden ontheffing krijgen van Gedeputeerde Staten, de inspecteur gehoord, voor telkens twee jaren, onder voorwaarde dat althans onderwijs werd gegeven in de in artikel 2 van de wet van 1878 vermelde vrije en orde-oefeningen der gymnastiek, dat minder omvangrijk was dan het nieuwe vak. Door het stellen van deze voorwaarde werd inkrimping van het onderwijs in de gymnastiek, voorzover dit reeds werd gegeven, voorkomen.

Reeds kort na de invoering van de L.O.W. 1920 deed zich de vraag voor naar het verband tussen artikel 195 en het bepaalde in artikel 193, leden 1 en 2. Er waren gemeentebesturen, die meenden dat de overgangsregel van artikel 193, lid 1, die het mogelijk maakte scholen voor gewoon lager onderwijs nog 5 jaar *) in te richten overeenkomstig de wet van 1878, het overbodig maakte de vrijstelling ex artikel 195, lid 2 aan te vragen. Desgevraagd brachten de hoofdinspecteurs op 17 mei 1921 aan de minister hierover een gezamenlijk advies uit. Zij waren van mening, dat, indien op 1 januari 1921 aan een school onderwijs werd gegeven in de vrije en orde-oefeningen der gymnastiek van de wet van 1878, vóór de afloop van de 5-jarige periode van artikel 193 geen vergunning aan Gedeputeerde Staten behoefde te worden gevraagd om lichamelijke oefening niet te geven. Werd voor de invoering van de L.O.W. 1920 aan een school geen onderwijs gegeven in het oude vak j, op grond van een daartoe verleende vrijstelling, dan kon de school geen gebruik maken van de overgangsbepaling van artikel 193. Het tweede lid van artikel 195, dat voor de openbare scholen ontheffing door Gedeputeerde Staten van de verplichting om lichamelijke oefening te geven mogelijk maakte, moest dan wél toepassing vinden. De hoofdinspecteurs legden er in hun advies de nadruk op, dat Gedeputeerde Staten deze ontheffing slechts dan zouden mogen geven, indien in die scholen in ieder geval het oude vak j zou worden gegeven. Voor scholen die na 1 januari 1921 waren opgericht, gold de ontheffingsregel van artikel 195, lid 2, vanaf de invoering van de wet (AMO).

Het door de hoofdinspecteurs in deze brief gemaakte onderscheid in scholen die voor 1 januari 1921 reeds bestonden en die, welke nadien waren opgericht, was niet in de wetstekst zelf neergelegd, maar lijkt mij juist te zijn, omdat het in het geval van artikel 193 om een overgangsregeling ging. De minister nam in zijn brief van 16 juni 1921 aan de colleges van Gedeputeerde Staten deze interpretatie in elk geval over, terwijl deze colleges op hun beurt de gemeentebesturen zullen hebben ingelicht. Er werd althans in het verslag over 1921 door de hoofdinspecteur in de IVe hoofdinspectie gemeld, dat de meeste gemeentebesturen dank zij een brief van Gedeputeerde Staten meer geneigd waren gelegenheid tot het geven van onderwijs in de lichamelijke oefening te bevorderen (V 1921.101).

*) Bij de wet van 30 december 1925 werd dit 6 jaar.

Toch was het met de invoering van het vak lichamelijke oefening aanvankelijk droevig gesteld, ondanks het feit dat ook hier, evenals ten aanzien van het zevende leerjaar, de leden van de inspectie een duidelijk positieve houding aannamen. Gebouwen en terreinen ontbraken in het begin nog voor een zeer groot deel; de opleiding der onderwijzers was niet op het nieuwe vak afgestemd; waar het op de rooster stond vermeld, werd het soms feitelijk niet gegeven "tenzij men spelen en wandelen als zodanig wil aanmerken" (V 1921.76); de meeste bijzondere scholen, vooral de protestants-christelijke, maakten gebruik van de overgangsregeling; veel ouders zagen het nut van het nieuwe vak niet in, vooral op het platteland. Dit bracht in 1922 de hoofdinspecteur in de Ie hoofdinspectie er zelfs toe om de gedachte te opperen de noodzakelijke lichamelijke oefening der jeugd van de lagere school los te maken en op andere wijze te bevorderen (V 1922.148).

Vrijstellingen aan openbare scholen werden door Gedeputeerde Staten, op advies van de inspecteurs, niet snel gegeven. Financiële problemen en het ontbreken van belangstelling voor het vak bij de ouders, werden als een onvoldoende aanleiding daartoe aangemerkt 9). Waar de vrijstelling ontbrak gaf men het vak toch niet altijd. Maar wat wil men? "Bij verschillende scholen is zelfs geen behoorlijke oefenplaats voor de vrije en orde-oefeningen der gymnastiek. Op de niet-verharde speelplaats is dit vak slechts te geven 'grond en weder dienende', wat niet vaak tegelijkertijd voorkomt; terwijl een behoorlijk gymnastieklokaal meestal tot de vrome wenschen behoort en voorloopig wel zal blijven behooren. De geschiedenis van dit vak van lager onderwijs is bij vele scholen een tragedie" (V 1924.213).

In 1927 vermeldt het verslag dat in de inspectie Dokkum door Gedeputeerde Staten vrijstellingen werden verleend onder de voorwaarde in artikel 195 genoemd. In 1926 werden de vrijstellingen onvoorwaardelijk verleend evenals, in 1927, in de inspectie Leeuwarden. Tegen het onvoorwaardelijk verlenen van de vrijstellingen nam de hoofdinspecteur in het verslag echter geen stelling (zie ook V.1922.166). Voor andere gemeenten werd de mededeling van de inspecteur, dat het oude vak 'althans in theorie' werd gegeven, zonder commentaar overgenomen (V 1927.178). Dat ook Gedeputeerde Staten van Noord-Holland in navolging van Drenthe zich meer gingen interesseren voor de lichamelijke oefening, had volgens de hoofdinspecteur in die provincie een gunstige invloed gehad, o.m. op het verkrijgen van terreinen en lokalen voor meerdere kleine scholen gezamenlijk (V 1927.167).

De hoofdinspecteur in de Ve hoofdinspectie schreef in een brief van 30 september 1927 aan de minister, dat de zorg voor het onderwijs in de lichamelijke oefening in een groot aantal gemeenten te wensen overliet. De omstandigheid, dat scholen wat inrichting en personeel aangaat, niet aan de nodige voorwaarden voldeden, leidde in vele gevallen tot het aanvragen en verkrijgen van de vrijstelling. Ook echter wanneer, zoals in Nieuw-Amsterdam het geval was, de omstandigheden zeer gunstig zijn, hebben gemeentebesturen de neiging zich aan hun verplichtingen te onttrekken. Zo weigerde het gemeentebestuur van Emmen met het onderwijs in de lichamelijke oefening in Nieuw-Amsterdam te beginnen, indien het daarvoor noodzakelijk geachte bedrag van Fl. 548,50 niet beschikbaar zou zijn. Gedeputeerde Staten van Drenthe vonden in het ontbreken van dit bedrag geen aanleiding om op hun weigering de vrijstelling te verlenen terug te komen, met duidelijke instemming van de betrokken inspecteur en hoofdinspecteur. De laatste drong er bij de minister op aan aan Gedeputeerde Staten mede te delen, dat hij hen in hun beleid in deze ondersteunde (AMO).

Aan het einde van de onderzoeksperiode wisselden optimisme en pessimisme elkaar af. Aan een aantal scholen is het vak in 1930 ingevoerd, speelterreinen worden in gereedheid gebracht, het vak wordt meer gewaardeerd, op onderavonden worden demonstraties gegeven, gemeentebesturen stellen schoeisel ter beschikking (AMO). Maar men is er nog lang niet en 1936 nadert met rasse schreden. Er zijn bijzondere scholen, die nog niet de minste haast maken,

ja, er zijn nog steeds gemeentebesturen die menen dat het niet nodig is om vóór 1 januari 1936 vrijstelling te vragen! De inspecteur te Gouda heeft gemeente- en schoolbesturen in enige gemeenten bijeen geroepen om de aanstelling van vakonderwijzers te bevorderen. Maar de hoofdinspecteur in Noord-Holland en Utrecht plaatst vraagtekens bij de aanstelling van vakonderwijzers, zeker indien - zoals door de vakorganisaties geëist - deze een middelbare bevoegdheid zouden moeten hebben. "Alsof dit mogelijk en noodzakelijk ware!" Het onttrekken van dit vak aan de klasse-onderwijzer acht hij, zeker op dorpen, bezwaarlijk.

6.3.2.4 Nuttige handwerken voor meisjes

Hier stuiten wij op slechts één probleem, namelijk het streven van de minister om, anders dan onder de wet van 1878 het geval was, het onderwijs in de nuttige handwerken voor meisjes te doen geven binnen de gewone schooltijd *). Op 31 oktober 1921 richtte de minister hierover een brief aan de inspecteurs. Zijn aandacht was er op gevestigd, dat deze niet overal in zijn geest handelden. Hij drong er daarom bij hen op aan om bij de vaststelling van de regeling der schooltijden en de lesroosters van de openbare scholen, waarbij op grond van artikel 25 hun medewerking vereist was, zo enigszins mogelijk te bevorderen, dat dit vak geheel binnen de gewone schooltijden werd gegeven. Was dit niet mogelijk, dan diende het aantal uren voor dit vak buiten de gewone schooltijden zo gering mogelijk te zijn. Aan de inspecteur in Rotterdam deelde hij desgevraagd op 9 januari 1922 nog mede, dat hij in deze circulaire in hoofdzaak het onderwijs in nuttige handwerken op het oog had, dat door klasse-onderwijzeressen werd gegeven. Op het onderwijs door vak-onderwijzeressen gegeven was de circulaire minder van toepassing, omdat die door het gemeente- of schoolbestuur werden betaald 10).

Diverse geschillen inzake de toepassing van artikel 25 werden in deze zin in de volgende jaren door de minister beslist 11). Zij betroffen de openbare scholen. Voor het bijzonder onderwijs deelde de minister op 18 maart 1922 mede, dat het onderwijs in het vak k moest worden opgenomen in het leerplan en de lesrooster. Een regeling, waarbij alle uren voor het vak k daarbuiten zouden vallen, in die zin dat zij niet op de rooster zouden worden vermeld, voldeed zijns inziens niet aan de wet. De vraag welke op de rooster genoemde lessen zouden worden bestemd voor het onderwijs in het vak k, stond ter beoordeling van het schoolbestuur 12).

De minister bleek wel bereid ontheffing van het bepaalde in de circulaire te geven, zo bv. in Deurne waar, toen een vacature voor een vakleerkracht niet te vervullen bleek, een onderwijzeres bereid bleek de lessen in nuttige handwerken aan de eenmansschool te geven, mits dit geschieden kon buiten de gewone schooltijden (AMO).

Hoofdinspecteurs en inspecteurs zijn, wat betreft het geven van handwerken binnen de gewone schooltijd, het duidelijk met hun chef oneens geweest. De gehele periode door, zij het op het laatst wel wat minder, wijzen zij op de storende invloeden, die toepassing van de circulaire op de goede gang van zaken in de scholen, althans de gemengde, had. Kern van de problemen was de vraag wat te doen met de jongens terwijl de meisjes handwerken hadden. Doorgaan met het gewone lesprogramma kon niet, want dit zou achterstand bij de meisjes veroorzaken. Handenarbeid voor jongens tijdens deze uren of her-

*) Het vak was onder de oude wet voor openbare scholen wel verplicht, maar het hoefde niet in de school zelf te worden gegeven. Veel handwerkonderwijs vond plaats in naai- en breischooltjes.

halingen van taal- of rekenlesjes werden veel toegepast, maar deze uren schijnen door zowel de onderwijzers als de jongens niet altijd voor 'vol' aangezien te zijn.

Voor het standpunt van de minister pleitte naar mijn mening dat nuttige handwerken - evenzeer als lezen, schrijven enz. - door de wetgever als een normaal verplicht vak werd opgevat en daarom evenzeer als die andere vakken binnen de schooltijden gegeven moest worden. Dat hij uitzonderingen toeliet heeft te maken met de moeilijkheid om aan een lange traditie een abrupt einde te maken.

6.3.2.5 Het Frans op de lagere school

Eerder heb ik aandacht besteed aan de strijd rondom het Frans en het daaraan gekoppelde vraagstuk van de eenheidsschool bij gelegenheid van de totstandkoming van de L.O.W. 1920. Wanneer in 1923 het wetsontwerp tot technische herziening van de L.O.W. in de Staten-Generaal wordt behandeld, ontbrandt die strijd opnieuw. Oud vestigt de aandacht er op, dat zich sedert de invoering van de L.O.W. in verschillende gemeenten cursussen Frans hebben ontwikkeld, die buiten de schooltijden worden gegeven. De oorzaak van dit verschijnsel is, dat het onderwijs in de eerste klasse van de middelbare school zich, bewust dan wel onbewust, bleef richten op die leerlingen, die enig Frans hebben geleerd. Dit maakte weer vele ouders huiverig om hun kinderen zonder enige kennis van het Frans naar de middelbare school te zenden. "Zo komt langs de achterdeur binnen, wat de wetgever de voordeur heeft uitgeworpen" 13).

Wanneer Johanna Westerman, met de bedoeling, aldus Oud, om de standenschool weer in te voeren, een amendement indient om in het 5e en 6e leerjaar desgewenst Frans te geven, dan vindt dit bij de minister en de socialistische bestrijding. Met de eenheidsschool heeft naar de mening van de Visser de zaak niets te maken. Hij is tegenstander van het Frans op de lagere school op pedagogische gronden en denkt er ook niet aan om, als het amendement wordt aangenomen, de toelatingseisen voor het middelbaar onderwijs daaraan aan te passen 14). Slechts met één stem meerderheid wordt het amendement verworpen. Een goed jaar later komt de zaak echter bij de begrotingsbehandeling opnieuw aan de orde. De minister staat er nu praktisch anders tegenover, al is zijn principiële overtuiging niet gewijzigd. Hij is diep teleurgesteld in het middelbaar onderwijs, dat weigert om de kinderen de eerste beginselen van het Frans te leren en hen direct plaatst voor oefeningen, alsof zij al een jaar Frans hadden geleerd. "Dat is in één woord verschrikkelijk en daardoor is een onhoudbare toestand geschapen". Als het werkelijk niet anders kan, is hij bereid om te overwegen alsnog het Frans in de 5e en 6e klasse toe te laten.

Wanneer de minister nog blijft aarzelen en onder meer het advies van de hoofdinspecteurs van het lager onderwijs zegt af te wachten, dient Westerman op 11 januari 1925 een wetsontwerp in, dat de mogelijkheid opent om Frans, Duits of Engels in het leerplan voor het 5e en 6e leerjaar op te nemen. De Tweede Kamer gaat accoord, de Eerste Kamer verwierpt het wetsontwerp. De minister besluit nu de termijn van artikel 193, hangende de overweging van deze zaak, met één jaar te verlengen, zodat scholen tot 31 december 1926 ingericht kunnen blijven overeenkomstig artikel 2 bis van de wet van 1878. Minister Rutgers, die het betreffende wetsontwerp van zijn voorganger overneemt, ziet het aanvaard (wet van 30 december 1925, Sts-bl. 523). Zijn opvolger Waszink diende op 23 oktober 1926 een wetsontwerp in, dat dezelfde strekking had als het boven genoemde ontwerp-Westerman, maar de Tweede Kamer verwierp dit einde 1926. Zien wij voorbij aan het extra jaar van artikel 193, dan bleef de

wettelijke regeling met betrekking tot het Frans tenslotte toch zoals zij in 1920 was 15)

De door Oud genoemde cursussen Frans buiten de gewone schooltijden vroegen reeds zeer kort na de invoering van de L O W de aandacht van minister de Visser. Aan Gedeputeerde Staten van Zeeland schreef hij op 14 maart 1921, dat de opsomming van de soorten van lager onderwijs in artikel 3, lid 1, (gewoon lager onderwijs, vervolgonderwijs, uitgebreid lager onderwijs, buitengewoon lager onderwijs) niet als limitatief te beschouwen was. Ik schreef hierover reeds in par. 6.3.1 (p. 123 e.v.). Onder vigueur van de overgangsbepalingen waren het vooral bijzondere scholen, die voortgingen met het geven van Frans voor die klassen, die daarmee reeds waren aangevangen. Wie hiervan geen gebruik kon maken vond gemakkelijk andere oplossingen. Daarbij kon een echt stukje schoolstrijd ontstaan, zoals blijkt uit het volgende citaat van de inspecteur te Dordrecht uit 1923:

"Onder de dreiging van het 'eenheidsleerplan' en de afschaffing van het Fransch op de 'opleidingsscholen' der gemeente, werd te Dordrecht een "Vereeniging voor bijzonder lager onderwijs" gesticht, welke 'buiten de gewone schooluren' ook onderwijs in de Fransche taal zou doen verstrekken voor het zevende leerjaar. Daar met een getal van 22 uren per week voor de vakken van a-k op de bijzondere school kan volstaan worden, rijst er tegen den lesrooster geen bedenking, als deze zes morgenschooltijden van 2 uur en vier middagschooltijden van 2 1/2 uur vermeldt, of zes morgenschooltijden van 3 uur en vier middagschooltijden van 1 uur. En op deze wijze bestaat er gelegenheid, zonder strijd met de wet, onderwijs te geven in Fransch, respectievelijk 's morgens van 11-12, of 's middags van 3-4, welke uren, bij de beschreven regeling, dan inderdaad vallen 'buiten den gewonen schooltijd'.

Evenmin kan het bedenking ontmoeten, dat leerkrachten, die in deze 'buiten den gewonen schooltijd' vallende uren onderwijs geven, daarvoor een toelage ontvangen boven de jaarwedde in het Bezoldigingsbesluit genoemd, een toelage van bijv. Fl. 400,- a Fl. 500,- per jaar. Voor de openbare school is practisch een zoodanige regeling onmogelijk. En zelfs, al zouden gemeentebestuur en inspecteur daartoe willen samenwerken - wat uitgesloten schijnt -, dan rijzen moeilijkheden ter zake van de toelagen aan de leden van het personeel, die met het onderwijs in het Fransch belast zijn, om van allerlei andere bezwaren te zwijgen" (V 1923 153/154).

Deze inspecteur deelde nog mede, te hebben ontdekt dat de hoofden van de gemeentelijke opleidingsscholen te Dordrecht opdracht hadden gekregen het onderwijs in het Frans te doen uitsterven. Om de dreigende afbrokkeling van het openbaar onderwijs als gevolg van deze maatregel te voorkomen, verzocht hij uitvoering van het bestaande leerplan waartoe nog tot 1 januari 1926 gelegenheid bestond. Zijn ingreep leidde er toe, dat de gemeentelijke opleidingsscholen slechts weinig leerlingen verloren, al vreesde hij dat de problemen eerder waren verschoven dan opgelost. Het beleid van deze inspecteur bleef binnen het kader van de wet, maar doorkruiste het streven van de minister om het Frans uit de eerste 6 leerjaren te doen verdwijnen. Terwijl in het geval van de lichamelijke oefening de leden van de inspectie, in de lijn van het ministerieel beleid, het vak wilden doen geven, hoewel de wet daartoe (nog) niet verplichtte, benutte de Dordtse inspecteur artikel 193 om een vak te handhaven en wel met het doel het openbaar onderwijs tegen concurrentie van het bijzonder te beschermen.

Dat er in het verslag van de Dordtse inspecteur sprake was van opleidingsscholen, leert dat de eenheidsschool voor alle kinderen, ongeacht milieu en

bestemming, nog weinig kansen had. Reeds in 1922 deelde de hoofdinspecteur in de Ite hoofdinspectie mede de indruk te hebben, dat bij verschillende gemeente- en schoolbesturen de neiging bestond de opleidingsscholen voor het voortgezet onderwijs in stand te houden. Deze hadden een uitgebreider leerplan - en dat niet alleen voor het Frans - dan het geval was bij scholen, die eindonderwijs gaven (V 1922 157). De inspecteur te Leeuwarden vond het een fout van de nieuwe wet om het verschil tussen kinderen uit verschillende milieus te nivelleren door het hogere kunstmatig op een lager peil te brengen. Zijn hoofdinspecteur wilde nog een stapje verder gaan en stelde voor in het 6e leerjaar een der moderne talen te onderwijzen, al was het maar voor een beperkt aantal uren en buiten de gewone schooltijden. Dit zou veel onrust uit het lager onderwijs wegnemen en de aansluiting op het middelbaar onderwijs verbeteren (V 1922 173). Hij betreurde het ontstaan van de Franse cursussen, maar achtte dit verschijnsel alleszins begrijpelijk (id 178).

Op 18 mei 1925 brachten de hoofdinspecteurs advies uit over de plaats van het Frans binnen het g.l.o. Zij deelden daarin mee, dat de overgrote meerderheid der inspecteurs de vraag of in een of meer leerjaren, lager dan het zevende, onderwijs zou moeten worden gegeven in een der moderne talen, bevestigend heeft beantwoord. Slechts zeer weinigen vonden dat het verbod van artikel 3, lid 2, gunstig was geweest. Dat 'de afschaffing van het Frans' (want daar ging het bij het algemeen gestelde verbod uiteindelijk om) ten goede zou zijn gekomen aan het onderwijs in de andere vakken werd sterk betwijfeld, ja, van meer dan een zijde werd verklaard dat op verschillende scholen de resultaten van het onderwijs, met name het vak Nederlands, sedertdien minder goed waren geworden. En vrij algemeen was men van gevoelen dat duidelijk was gebleken, dat de ouders van kinderen, die behalve het gewone lager onderwijs verder onderwijs zouden ontvangen, van oordeel waren dat hun kinderen voor het met vrucht volgen van laatstbedoeld onderwijs enige kennis van het Frans bezwaarlijk konden missen. De inspecteurs verwachtten dan ook dat, wanneer straks door het verlopen van de overgangsbepaling van artikel 193 het Frans geheel zou zijn verdwenen, het aantal Franse cursussen zou toenemen. Met nadruk wezen de hoofdinspecteurs er op, dat het niet de bedoeling zou mogen zijn het onderwijs in een moderne taal ook te doen geven aan kinderen voor wie dat niet gewenst werd en nog minder, dat de belangen van de overgrote meerderheid der leerlingen van de lagere school zouden moeten wijken voor die van een kleine minderheid. Het grote bezwaar richtte zich alleen tegen het algehele verbod ten aanzien van het onderwijs in een moderne taal voor het zevende leerjaar. De hoofdinspecteurs lieten er geen twijfel over bestaan, dat zij het standpunt van de inspecteurs deelden. Terugkeer naar de toestand van voor 1921 wilden zij echter niet. De mogelijkheid om een moderne taal te geven moest worden opengesteld; aan de prudentie van het schoolbestuur moest worden overgelaten of daarvan gebruik zou worden gemaakt. Gebeurde dit, dan zou een maximum gesteld moeten worden aan de duur van dit onderwijs, al wilde een meerderheid van hen een wederinvoering van het Frans zonder deze beperking niet bepaald ontraden. Zij adviseerden overname van het initiatief-wetsontwerp-Westerman met daaraan toegevoegd een beperking van het onderwijs in de vakken l, m en n tot ten hoogste 2 uren per week en per klasse (een deel der inspecteurs wenste 3 uur). Ook zou aan artikel 12, dat in zijn 1e lid het volgen van het onderwijs in alle vakken door alle leerlingen verplicht stelde, kunnen worden toegevoegd dat deze verplichting niet gold ten aanzien van het onderwijs in de vakken l, m en n (AMO).

De in het advies gegeven mening der inspecteurs komt in de verslagen na 1925 duidelijk naar voren. Men geloofde niet in de eenheidsschool, die zou het peil van het lager onderwijs verlagen. Waar nog geen zogenaamde opleidingscholen waren, streefden inspecteurs ernaar deze van de grond te krijgen, zoals bv. in Winterswijk waar de inspecteur, ondanks zwaar verzet uit de gemeenteraad, er in slaagde de klassen 6 en 7 van een van de 14 openbare

scholen om te zetten in opleidingsklassen. De inspecteur in Doetinchem deed het voorstel om aan te sturen op opleidingsscholen, alleen bestaande uit een vijfde en zesde leerjaar, zo mogelijk onder het bestuur van het hoofd van een u l o -school (V 1926 158). In Amersfoort leidde het vasthouden aan de eenheidsschool door het gemeentebestuur tot de oprichting van een bijzondere neutrale school en zo tot verzwakking van het openbaar onderwijs (id 193). In het verslag over 1927 verzette zich de inspectrice in Tilburg opnieuw nadrukkelijk tegen de eenheidsschool.

"Het lijkt wel is waar passend in den geest van onzen tijd om voor de gansche jeugd eenzelfde opvoeding te eischen, om hoog op te geven van het gelukkig verschijnsel, dat thans de zoon van een fabrikant eenzelfde onderwijs ontvangt als zijn toekomstige arbeiders, dat hij met hen speelt en hen op prijs leert stellen, maar het ware mijns inziens de moeite waard om thans, nu we 7 jaar met de eenheidsschool 'gezegend' zijn, te onderzoeken in hoeverre die beantwoordt aan de gekoesterde verwachtingen. Naar mijn meening is het gewenscht ze zoo spoedig mogelijk op te heffen" (V 1927 124).

Zij stelde aansluitend hierop voor, in het 5e en 6e leerjaar vrijheid te openen om een moderne taal of Esperanto te geven. De hoofdinspecteur meende dat er op haar opvatting heel wat commentaar te leveren zou zijn, maar was ook van mening, dat in de hogere leerjaren met de persoonlijke en plaatselijke behoeften rekening moest kunnen worden gehouden, al moet de school bruikbaar blijven voor de grote meerderheid der kinderen, die geen voortgezet onderwijs zou ontvangen. Hij schreef verder, dat er op tal van plaatsen cursussen in de Franse taal voorkwamen. In de inspectie Breda bv. had het Frans (buiten leerplan en lesrooster) onder de nieuwe wet in werkelijkheid de plaats behouden die het voor 1921 had, al was het uit de derde en vierde klasse verdwenen, werden er minder uren aan besteed en waren de ouders vrij er hun kinderen aan te laten deelnemen (V 1927 128). Het valt op, dat de overige hoofdinspecteurs noch op de problemen rondom het Frans, noch op die van de eenheidsschool ingingen. Ook in 1928 hadden het Frans en de eenheidsschool weinig belangstelling. Uit gegevens van de inspecteur in Amsterdam bleek, dat er veel Franse cursussen waren en dat het verlangen naar onderwijs in dit vak 'geen stovuur bleek te zijn geweest' (V 1928 175). Voor 1929 hetzelfde beeld. Een hoofdinspecteur meende, dat de fransloze toelating tot de h b s. een "belaching" was geworden (V 1929 167).

Het verschijnsel opleidingsschool, ondermeer gekenmerkt door een uitgebreider leerplan en de mogelijkheid om buiten de schooltijden Frans te volgen, is tenslotte in 1930 door de inspectie als normaal geaccepteerd. Problemen ziet men wel in de steeds groter wordende aanhang van ouders om hun kinderen op deze scholen geplaatst te krijgen. In de gemeenten Arnhem, Almelo en Deventer zijn voor het openbaar onderwijs regels gesteld voor de toelating tot de opleidingsscholen. De hoofdinspecteur voor Gelderland en Overijssel acht in theorie de zevenjarige grondschool voor allen misschien het beste middel, om ieder kind de kans te geven om later in het leven de plaats in te nemen, die het naar de gaven die het ontving kan verkrijgen, maar kiest men naast de zevenjarige grondschool een zesjarige opleidingsschool ter voorbereiding voor het voortgezet onderwijs, dan moet men er voor zorgen dat daar dan ook alle kinderen geplaatst worden, eventueel met steun van de overheid, die daarvoor de bijzondere intelligentie hebben (V 1930 274/276). In de inspectie Rotterdam blijkt op het platteland maar zelden Frans in het zevende leerjaar te worden gegeven, in de stad geven 27 bijzondere scholen een der moderne talen. In beide gevallen acht de inspecteur de resultaten niet groot (V 1930 342). Typerend voor de situatie aan het einde van de onderzoeksperiode is deze uitslating van de hoofdinspecteur in de IVe hoofdinspectie.

"De aansluiting van de lagere scholen aan de scholen voor voortgezet onderwijs, namelijk H.B.S., gymnasium en lyceum, bleef wel in het blikveld der belangstellenden, maar stond niet in het brandpunt. 't Loopt zoo vrijwel - dat is de algemeene opinie. De lagere scholen, die voornamelijk de leerlingen leveren voor de voortgezette scholen, krijgen het karakter van opleidingsscholen en doen haar best om de leerlingen te doen slagen" (V 1930.357/358).

Hoewel overeenkomstig de eis der wet geen Frans meer werd gegeven in de eerste zes leerjaren van het g.l.o., was de situatie in vergelijking met die vóór 1921 niet opvallend gewijzigd. De inspectie had daar blijkbaar vrede mee.

6.3.3 De toepassing van artikel 11

Artikel 11 werd in de jaren 1921 tot en met 1930 niet gewijzigd. Dat gebeurde wel met het daarop gebaseerde K.B. van 13 december 1920. De veranderingen in artikel 2, dat de leeftijd van verlating van scholen voor g.l.o. stelde op het tijdstip, waarop de klasse was doorlopen waarin de leerling de vijftienjarige leeftijd had bereikt, dat wil zeggen ruim na volbrengen van de leerplichtige leeftijd, zijn echter voor dit onderzoek van geen belang. In het beschikbare materiaal wordt hieraan nergens aandacht besteed 16).

De leeftijd van toelating werd in artikel 1 van het K.B. van 13 december 1920 bepaald op zes jaar verminderd met de helft van de klassesduur. Deze leeftijd moest zijn bereikt bij de aanvang van het schooljaar of de schoolcursus, waaronder moest worden verstaan de in het leerplan der school vastgestelde klassesduur. Omdat er scholen waren met een klassesduur van zes, acht, negen of twaalf maanden varieerde de wettelijk vastgestelde minimum-leeftijd bij het begin van het schooljaar of de schoolcursus tussen vijf jaar en negen maanden en vijf jaar en zes maanden. Deze minimum-leeftijd werd in het kader van de bezuinigingspolitiek bij K.B. van 19 januari 1924 met één jaar opgeschoven. Omdat door het directe in werking treden van dit K.B. de school- en gemeentebesturen, die scholen beheerden waarvan de cursus kort na 1 januari was begonnen, in moeilijkheden dreigden te geraken, werd al spoedig de datum van inwerkingtreding verschoven naar 1 september 1924, maar voor het zover was werd de opschuiving van de minimum-leeftijd bij K.B. van 28 juli van dat jaar ongedaan gemaakt, zodat tenslotte toch alles bij het oude bleef 17).

Er moet op gewezen worden, dat de in artikel 1 van het K.B. genoemde leeftijd een minimum was. School- en gemeentebesturen konden de leeftijd van toelating hoger, maar niet lager stellen. Ook de gemeentebesturen waren - voor hun eigen scholen - tot verhoging gerechtigd. Steeds werd artikel 11 in die zin geïnterpreteerd, dat daarmee niet de volledige regeling van de toelating tot een rijksbelang was gemaakt. Omdat daarover blijkbaar toch vragen waren gerezen vroeg de minister hierover advies aan de hoofdinspecteurs. In hun brief van 9 augustus 1928 deelden deze mee de gangbare uitleg van artikel 11 als juist te beschouwen. Hun argument steunde op het gebruik van het woord 'voordat' in artikel 11 ("Wij bepalen...den leeftijd, welken de kinderen moeten bereikt hebben, voordat zij tot de school voor gewoon lager onderwijs worden toegelaten"). Zou er sprake zijn geweest van "de leeftijd waarop", dan zou er een bindend voorschrift zijn. Nu werd enkel een limiet gesteld, die niet naar beneden mocht worden overschreden. Dat bleek naar hun mening nog eens uit het voorschrift van zowel artikel 11 van de wet als artikel 1 van het K.B. waarin stond dat de leerlingen een bepaalde leeftijd moesten "bereikt hebben" en niet "hebben". Noch de wet, noch het K.B. behoefden daarom

naar hun mening wijziging om zeker te stellen dat gemeentebesturen de vrijheid hadden om een hogere toelatingsleeftijd te bepalen (AMO).

Ook over de leeftijd zelf, zoals die in het K.B. was bepaald, gaven de hoofdinspecteurs in het advies een beredeneerde mening. Zij kwam hierop neer dat, indien voor de meeste kinderen de mogelijkheid zou bestaan om voorbereidend onderwijs te ontvangen, een opschuiven van die leeftijd hen verantwoord zou lijken. Het zou naar hun mening beter zijn indien alle kinderen tot de zes- à zevenjarige leeftijd dit voorbereidend onderwijs zouden ontvangen. Maar de gelegenheid daartoe ontbrak nog op vele plaatsen, vooral op het platteland. Ook op dit punt adviseerden zij de minister geen wijzigingen in het K.B. te bevorderen (AMO).

Deze opvatting vonden wij op enige plaatsen in de jaarverslagen terug. Omdat daarin aan de uitvoering van artikel 11 en het daarop gebaseerde K.B. geen speciale paragraaf was gewijd, werden de algemene beschouwingen over de toestand van het onderwijs gebruikt om over de toelating opmerkingen te plaatsen. Zo schreef de hoofdinspecteur in de IIIe hoofdinspectie in 1922, dat de eisen van het maatschappelijk leven wel er toe dringen om de kinderen zo lang mogelijk van het onderwijs te doen genieten, maar dat de oplossing daarvoor niet in het vroeg naar school zenden, maar in het zo mogelijk nog na het zevende leerjaar op school houden, moest worden gevonden (V 1922.165). Zijn collega in de Ie hoofdinspectie signaleerde in 1927 een sterke aandrang bij de schoolbesturen om zo vroeg mogelijk toe te laten, teneinde de nadelige gevolgen van de verhoogde leerlingenschaal (toen gold de 48-schaal) op te vangen. Een gevolg van dit beleid, dat onder meer ontslag van onderwijzers wilde voorkomen, was dat het aantal zitten-blijvers in de eerste klassen erg hoog was (V 1927.121/122). In 1930 schreef de hoofdinspecteur in de IIe hoofdinspectie dat meer dan één inspecteur er voor pleitte, dat de toelatingsleeftijd op zes jaar (zonder aftrek van de helft van de klasseduur) zou worden bepaald. Een nadeel van de geldende regeling was zijns inziens dat er leerlingen waren die aan het einde van de zesde klas 11 1/2 à 12 jaar waren, wat door de meeste ouders een gevaar of beletsel werd geacht om ze naar een school voor v.h.m.o. te zenden (V 1930.272/275). De indruk wordt gevestigd dat overtredingen van het K.B. regelmatig, maar niet in groot aantal voorkwamen. In antwoord op kamervragen sprak de minister in 1926 van sporadische gevallen. De betrokken leerlingen waren onverwijld van de school verwijderd. Toch wilde hij wel door het rijksschooltoezicht een onderzoek doen instellen naar overtredingen van artikel 1 van het K.B. 18). Of dit onderzoek ook werkelijk is uitgevoerd en wat de resultaten waren heb ik niet kunnen nagaan, omdat in het archief van het ministerie geen gegevens konden worden opgespoord. In ieder geval schreef de minister in 1933 aan de inspecteurs, dat hem was gebleken dat de voorschriften inzake de minimum-toelatingsleeftijd niet steeds stipt werden nageleefd. Hij verzocht de inspecteurs overtredingen terstond aan hem te rapporteren 19).

De naleving van de regels inzake de minimum-toelatingsleeftijd had betekenis voor de bekostiging van het lager onderwijs. Grondslag voor de vergoeding door het rijk van de salarissen van het onderwijzend personeel (artikelen 56 en 97) en voor de vergoeding van de exploitatiekosten van het bijzonder onderwijs door de gemeenten (artikel 101) vormde immers het aantal leerlingen volgens artikel 28 (leerlingenschaal). Artikel 1 van het K.B. liet geen uitzonderingen toe. Op verzoeken om ontheffing wegens bijzondere omstandigheden moest de minister dus wel afwijzend beschikken. Naar mijn mening was het beleid van de minister en de inspectie met betrekking tot de uitvoering van artikel 11 consequent en goed gefundeerd, maar waterdicht was het toezicht natuurlijk niet. Toen de minister in een zeer laat stadium op de hoogte werd gebracht van het feit, dat 3 kinderen tot een bijzondere school waren toegelaten die niet de vereiste minimum-leeftijd hadden, kon hij weinig meer doen dan dit feit accepteren, omdat de volgende cursus inmiddels was begonnen en de kinderen reeds enige tijd de wettelijke leeftijdsgrens hadden

overschreden. Hij volstond in dit geval met het bestuur een waarschuwing te geven, zulks ter voorkoming van het verlies van aanspraak op rijksvergoeding 20). Ook voor tussentijds toegelaten kinderen (waarover het K B niet expliciet sprak) gold dat zij bij het begin van het schooljaar de minimum-leeftijd moesten hebben bereikt. Een andere interpretatie zou natuurlijk tot een aanzienlijke ontkrachting van de toelatingsregeling aanleiding hebben gegeven. De tekst van artikel 1 van het K B liet echter geen twijfel "De kinderen...moeten bij het begin van het schooljaar of van den schoolcursus den leeftijd bereikt hebben..". Een schoolbestuur dat anders oordeelde kreeg te horen dat verlies van rijksvergoeding dreigde bij herhaling van de overtreding 21)

De tot hier behandelde toepassingsproblemen waren niet belangrijk en gering in aantal. Moeilijker lag het met het volgende. In de leerplannen van meerdere scholen was sprake van twee cursussen met ieder een eigen toelatingsdatum, bv 1 april en 1 oktober. Voor de toelating tot beide cursussen gold het bepaalde in artikel 1 van het K B. Stelde men de cursusduur op een jaar, dan was de toelatingsleeftijd dus vijf jaar en zes maanden. Wanneer er nu twee cursussen waren met elk een afzonderlijke toelating, kon een kind, dat op 1 april nog niet deze leeftijd had bereikt op 1 oktober wel naar school. Wordt daardoor de bedoeling van het K B gefrustreerd? Er waren inspecteurs die meenden dat dit inderdaad het geval was. Zij weigerden om die reden de leerplannen van bijzondere scholen, waarin twee toelatingsdata en een cursusduur van één jaar waren vermeld, voor 'gezien' te tekenen. Hun bezwaren zouden zij laten vallen, indien in die leerplannen een cursusduur van zes maanden werd bepaald, omdat dan de minimum-leeftijd van toelating op vijf jaar en negen (in plaats van zes) maanden kwam te liggen. De toelatingsleeftijden voor de beide cursussen zouden dan dichter bij die van scholen met een toelatingsdatum komen te liggen en de bedoeling van het K B, namelijk de toelating van te jonge kinderen voorkomen, zou zijn gerealiseerd. De betrokken scholen weigerden dit echter. Niet ten onrechte schreef de inspecteur te Groningen in 1927 aan de Onderwijsraad, dat men op de wijze, waarop deze scholen het K B. toepasten, door het vaststellen van vier toelatingsdata bij handhaving van een cursusduur van één jaar, het K B vrijwel buiten werking kon stellen (AMO). In de redenering van bedoelde inspecteurs kon een school met een cursusduur van één jaar slechts één toelatingsdatum kennen. Waren er toch twee, dan was er niet zozeer sprake van twee cursussen binnen die ene school, maar van twee scholen. Zoals de Haagse inspecteur in 1927 aan de Onderwijsraad schreef: "De school telt zoveel scholen in de zin der wet als het aantal malen bedraagt dat per jaar een nieuwe klasse wordt aangenomen". In zijn verweer schreef het schoolbestuur hem, dat de wet geen definitie van het begrip school bevat en dat dit begrip steeds in ruime zin was opgevat. Splitsing van een school in afdelingen deed naar zijn mening geen afbreuk aan de eenheid van de school. De Onderwijsraad was het hiermee eens. De betrokken school, die twee cursussen had van ieder een jaar die op 1 april respectievelijk 1 oktober begonnen, moest als een eenheid worden beschouwd (AOR). Aan de Groningse inspecteur schreef de raad in 1929 over een gelijk geval, dat door de school geen enkel van de voorschriften, waaraan het leerplan ingevolge artikel 90, lid 1, moest voldoen, werd overtreden en dat de wet de schoolbesturen ten aanzien van het punt in kwestie vrijliet (AOR). Of de minister de opvatting van de inspecteur deelde en daarvan mededeling deed aan het schoolbestuur, al dan niet onder het dreigement van verlies van rijkssubsidie, heb ik niet kunnen nagaan, maar in zijn brief aan de Onderwijsraad kon de inspecteur te Groningen wel een beroep doen op het standpunt van de minister in diens beslissing van 29 december 1922. Het ging hier om een school die op 1 oktober 1922 was geopend, maar waarvan de cursusduur op een jaar en de toelatingsdatum op 1 mei was gesteld. Aanvankelijk had men de school op 1 mei willen openen, maar door vertraging in de bouw gebeurde dit eerst vijf maanden later. De minister besliste dat er voor de periode van 1 oktober

1922 tot 1 mei 1923 sprake was van een cursusduur van zeven maanden. Dit leidde er toe, dat de in oktober toegelaten kinderen een minimum-leeftijd van zes jaar verminderd met drie-en een halve maand, dus vijf jaar en achtereenvolgende maanden moesten hebben. De minister voorkwam door zijn beslissing dat kinderen, die kort voor 1 oktober vijftienhalf jaar waren geworden, door het verschuiven van de opening van de school alsnog aan de cursus, die op 1 mei 1923 eindigde, konden gaan deelnemen.

De inspecteur interpreteerde het standpunt van de minister in die zin, dat deze ervan uitging dat bij een cursusduur van één jaar slechts één toelatingsdatum paste en dat er geen omstandigheden zijn (ook niet een eenmalige zoals zich bij de betrokken school voordeed) waarin daarvan kon worden afgeweken. De argumentatie van de inspecteur maakte op de Onderwijsraad geen indruk; men ging er in ieder geval niet op in. Mij lijkt dat de beslissing van de minister (evenals zijn beslissing over tussentijdse toelatingen) er in ieder geval duidelijk op was gericht de doelstellingen van het K.B. (het vermijden van toelating van te jonge kinderen) ook in dit concrete geval zoveel mogelijk te handhaven. Of men uitsluitend op grond daarvan mocht besluiten, dat de minister van mening was, dat bij een klasseduur van één jaar slechts één toelatingsdatum past, laat staan dat bij meerdere toelatingsdata er sprake zou zijn van even zoveel scholen, waag ik te betwijfelen. Ook de minister moest er rekening mee houden, dat het begrip school in de wet nergens werd gedefinieerd en in de praktijk steeds ruim was opgevat, terwijl voor zijn besluit van 29 december 1922 bijzondere omstandigheden doorslaggevend waren.

Ik wees er boven terloops reeds even op, dat de minister de handhaving van artikel 11 en het K.B. kon bevorderen door te dreigen met verlies van rijks-subsidie. Deed hij dit met recht? Op 7 maart 1921 vestigde de inspecteur te Dordrecht de aandacht van de minister op het feit dat de secretaris van de Onderwijsraad aan een hoofd van een bijzondere school, die hierover advies had gevraagd, had geschreven dat de bepaling over de minimum-leeftijd er een was zonder sanctie. In het betreffende dossier van het archief van het ministerie vond ik geen antwoord van de minister aan de inspecteur. Wel bleek uit een tweede brief van de inspecteur, gedateerd 13 april 1921, dat het kind, waarom het hier ging, in ieder geval niet tot de school was toegelaten en dat ook overigens het leerlingenbestand aan de eisen van het K.B. voldeed (AMO). Het lijkt mij niet aan twijfel onderhevig, dat de minister inderdaad sanctiemogelijkheden had, ook al noemden artikel 11 en het K.B. deze zelf niet. Artikel 99, lid 2, bepaalde dat de minister de rijksvergoeding vaststelde indien voldaan was aan de artikelen 88 tot en met 96 en 98, en noemde het artikel 11 ook niet. Maar dit laatste artikel behoorde tot de algemene bepalingen van de wet en bij niet voldoen daaraan zou de school ophouden een school in de zin der wet te zijn (22). Het advies van de secretaris van de Onderwijsraad aan het hoofd der school was dus niet ongevaarlijk.

Ik vermeld tenslotte nog twee gebeurtenissen, die niet in verband staan met de toepassing van artikel 11, maar wel op de positie van de leerlingen betrekking hebben, en die illustratief zijn voor de grote diversiteit van problemen waarvoor de inspecteur als wetstoepasser kon komen te staan. In Leiden was de inschrijving opengesteld voor leerlingen van de eerste tot en met vijfde klasse van een nieuw te bouwen openbare school. Omdat het gebouw op het moment, waarop de cursus aanving, nog niet geheel gereed was, besloten burgemeester en wethouders om de leerlingen die voor de vijfde klasse waren ingeschreven voorlopig niet toe te laten. De inspecteur vond dat er voor deze leerlingen, en ook voor die welke zich nog later aanmeldden, ruimte voldoende was. Hij wees het college er op dat ingevolge artikel 23 van de wet alleen de raad bevoegd was om het onderwijs te schorsen of de omvang ervan te beperken, maar het college handhaafde zijn besluit. De inspecteur wendde

zich daarop rechtstreeks tot de minister van onderwijs, die aan de hoofdinspecteur advies vroeg.

Anders dan de inspecteur vond de hoofdinspecteur, dat er in dit geval geen sprake was van schorsing van het onderwijs of beperking van de omvang daarvan in de zin van artikel 23. Het ging zijns inziens om het niet aannemen van leerlingen van één bepaalde klasse, die nog niet was geformeerd en waarvan de aangemelde leerlingen nog elders school gingen. Het beleid van burgemeester en wethouders keurde hij overigens af, maar hij zag niet in wat de minister in dit geval zou kunnen doen, temeer daar de gemeenteraad zelf zich niet in het geval had gemengd. De hoofdinspecteur was het wel met de inspecteur eens, dat deze zich niet met een klacht over burgemeester en wethouders tot de raad kon wenden. Een dergelijke handelwijze zou 'ongewoon' zijn. Een beslissing van de minister kon ik niet vinden (AMO).

Op 6 december 1929 meldde zich een vader bij de inspecteur te Zaandam om zijn beklag te doen over de tijdelijke verwijdering - onderstreept door een oorvijs en twee cijfersommen - van zijn zoon door het hoofd van de openbare lagere school te Zaandijk. Over de oorvijs konden vader en inspecteur het gauw eens worden: gelet op het zich tergend langzaam uit de klas verwijderen door de leerling konden zij zich de gemoedstoestand van het hoofd, waaruit de oorvijs was voortgekomen, blijkbaar goed voorstellen. Maar de vader bleef weigeren zijn zoon de cijfersommen te laten maken. Artikel 13 van de bij raadsverordening vastgestelde instructie voor het hoofd, gaf deze de bevoegdheid tot tijdelijke verwijdering van maximaal vijf dagen. In zijn brief aan de minister van 3 april 1930 schreef de inspecteur, dat de gemeenteraad in de instructie aan het hoofd de bevoegdheid om de tijdelijke verwijdering telkens met maximaal vijf dagen te verlengen kennelijk niet had ontzegd. De hoofdinspecteur, door de minister om advies gevraagd, verwierp - en mijns inziens terecht - dit standpunt. Artikel 13 moest limitatief worden opgevat. Na verloop van de termijn van vijf dagen hadden burgemeester en wethouders behoren te overwegen of de verwijdering diende te worden gehandhaafd. Artikel 2 gaf hen daartoe de bevoegdheid. Het hoofd had echter verzuimd, overeenkomstig artikel 10, burgemeester en wethouders van zijn voorlopige maatregel op de hoogte te stellen. De minister deelde op 8 mei 1930 aan de vader mee, dat hij de straf niet te zwaar vond en dat deze door te zorgen dat zijn zoon het strafwerk maakte de tijdelijke verwijdering kon beëindigen. Burgemeester en wethouders adviseerde hij artikel 2 van de verordening alsnog toe te passen (AMO).

6.3.4 De toepassing van artikel 12, leden 1 en 2

De bepaling van artikel 12, lid 1, dat de tot een school toegelaten kinderen verplicht waren in elke klasse aan het onderwijs in alle de aldaar onderwezen vakken deel te nemen, bleef, evenals de ontheffingsmogelijkheid voor lichamelijke oefening in lid 2, gedurende de onderzoeksperiode onveranderd. Wel werd in een ontwerp van de wet van 23 oktober 1926 (dat de mogelijkheid wilde scheppen om in het vijfde en zesde leerjaar een moderne taal te onderwijzen) tevens een bepaling voorgesteld die in afwijking van lid 1, de verplichting om het onderwijs in die taal te volgen ophief, maar wij zagen reeds dat dit ontwerp door de Tweede Kamer werd verworpen (p. 130).

Het beschikbare materiaal bevat over de uitvoering van artikel 12 weinig gegevens. De gedachte die er achter schuil ging, namelijk dat kennis en vaardigheden op een breed terrein, met het oog op de belangen van de samenleving en de persoonlijke ontplooiing, door alle Nederlandse kinderen verworven

moesten worden, was blijkbaar algemeen aanvaard. Toen de inspecteur te Alkmaar in 1921 vaststelde dat aan een bijzondere school op Texel alleen aan de jongens het vak tekenen werd gegeven en de Onderwijsraad besliste dat in dit geval sprake was van strijd met artikel 12, ging het zeer waarschijnlijk niet om een afwijzing van die gedachte maar om een van de problemen die het gevolg waren van het ministeriële streven om nuttige handwerken voor meisjes zoveel mogelijk binnen de gewone schooltijden te geven (AOR). Ik vond slechts één geval vermeld van ouders die voor hun kinderen toelating verlangden tot de lessen in slechts enkele vakken, namelijk in Arnhem in 1923. De minister deelde het schoolbestuur mee dat artikel 12 inschrijving voor bepaalde vakken niet toeliet 23).

Tot een onjuiste interpretatie van artikel 12 kwam in 1923 de inspecteur te Dordrecht. Hij had geconstateerd dat het catechetisch onderwijs, dat op bijzondere scholen door predikanten van verschillende gezindten op uiteenlopende uren werd gegeven (zonder dat dit onderwijs op de rooster was vermeld) meerdere malen per week tot gedeeltelijke ontvolking van klassen leidde. Hij vroeg de minister hem te steunen in zijn opvatting dat hier sprake was van strijd met artikel 12. De Onderwijsraad achtte de gewraakte handelingen niet concreet genoeg om de minister tot een bevestigend antwoord te adviseren. In ieder geval was er naar de mening van de raad geen strijd met artikel 12, daar het immers in het Dordtse geval niet ging om het geregeld niet-deelnemen aan onderwijs in bepaalde vakken, maar om het verzuim van bepaalde lessen. De minister nam dit advies over (AMO). Ook het bezoeken van schoolbaden door jongens en meisjes afzonderlijk, een andere onrustverwekkende factor waarover veel inspecteurs klaagden, kon geen aanleiding geven tot overtreden van dit voorschrift (V 1930.327).

Waren de proeven die hier en daar werden genomen met bevordering van leerlingen per vak in strijd met artikel 12? De inspecteur van Enschede maakte in 1927 met kennelijke instemming melding van een dergelijke proefneming, waarmee men onder meer trachtte te voorkomen dat leerlingen, die voor bepaalde vakken geen aanleg hadden of daarin achterop waren geraakt, een of meer malen moesten blijven zitten (V 1927.15). Noch de inspecteur, noch de hoofdinspecteur stelden in dit verband artikel 12 aan de orde. Gaat men er van uit, dat "aldaar" in lid 1 van artikel 12 sloeg op school en niet op klasse, dan was er inderdaad in Enschede niets aan de hand dat op een wetsovertreding wees. "Aldaar" moest echter wel betrekking hebben op klasse, omdat anders de woorden "in elke klasse" iedere betekenis zouden verliezen. De kinderen, die in een bepaalde klasse waren geplaatst, moesten dus - behoudens het bepaalde in lid 2 - het onderwijs in al de in die klasse onderwezen vakken volgen. Maar wat is een klasse? Ik neem aan, dat de wetgever van 1920 dit begrip opvatte in de destijds gebruikelijke zin, namelijk een groep leerlingen van dezelfde leeftijd (aangevuld met oudere zittenblijvers) en van ongeveer hetzelfde niveau, aan wie binnen eenzelfde tijdsbestek dezelfde leerstof wordt overgedragen. De indeling van de leerlingen kan echter ook op andere wijze geschieden en er waren geen uitdrukkelijke bepalingen in de wet aan te wijzen, die dit verhinderden, al ging de wet ongetwijfeld impliciet van het traditionele klassebegrip uit. Hoe de organisatie van het onderwijs in Enschede overigens was, valt uit het materiaal niet op te maken. In het jaarverslag over 1930 vond ik een opmerking over een school in Nijkerk, waar de leerlingen uit de derde klasse voor het leesonderwijs naar de eerste klasse gingen. De inspecteur maakte hier op grond van artikel 12. lid 1, bezwaar tegen en stelde verder de vraag hoe leerlingen, die nog niet konden lezen, geplaatst waren in de derde klasse, waar ze moesten deelnemen aan het onderwijs in de Nederlandse taal (V 1930.267). Is de veronderstelling juist, dat het hier om een traditionele school met klassikaal-frontaal onderwijs ging, dan is deze vraag begrijpelijk. Er was in dat geval dan sprake van overtreding van lid 1 van artikel 12.

Over het vak lichamelijke oefening schreef ik reeds. Waar het vak reeds verplicht werd gegeven of facultatief in het leerplan was opgenomen kon voor individuele leerlingen vrijstelling van het volgen daarvan worden verleend, doch uitsluitend op geneeskundig advies. De jaarverslagen geven over de uitvoering van lid 2 weinig informatie, evenmin doen dit de archieven van het ministerie en de Onderwijsraad. In 1923 deelde de hoofdinspecteur in de IIe hoofdinspectie mee dat, voorzover aan de inspecteurs bekend, vrijstelling van geregelde deelneming aan het onderwijs slechts plaats vond overeenkomstig het tweede lid, maar niet alle gevallen kwamen ter kennis van het schooltoezicht: de uitvoering van het tweede lid van artikel 12 ging buiten hen om (V 1923.16). Dezelfde hoofdinspecteur gaf in 1929 cijfers. Het aantal vrijstellingen over 1927, 1928 en 1929 bedroeg achtereenvolgens 94, 123 en 139 (V 1929.11).

6.4 DE REGELS VOOR HET OPENBAAR ONDERWIJS

6.4.1 De toepassing van artikel 20

Het voorschrift van artikel 20 had tot doel een betere band te scheppen tussen ouders en openbaar onderwijs. De in het artikel voorgeschreven algemene maatregel van bestuur, die deze doelstelling nader diende uit te werken, was het K.B. van 31 december 1920, waarvan ik hier enige hoofdlijnen samenvat.

De oudercommissie had het karakter van een vertegenwoordiging van degenen, die in de zin van de Leerplichtwet voor het geregeld schoolgaan van de kinderen verantwoordelijk waren. Zij vormde een schakel tussen ouders, onderwijzers, gemeentebesturen en schooltoezicht en had ten doel de goede verhouding en samenwerking tussen school en huis te bevorderen.

De commissie bestond uit 3 tot 7 leden; indien zij - wat het K.B. mogelijk maakte - voor 2 scholen was ingesteld waren deze aantallen 4, 6 of 8. Tenminste tweemaal per jaar en wanneer een vierde deel der ouders dat wenste, diende de oudercommissie een bijeenkomst, ouderavond geheten, te houden, waarvan de leiding niet bij de voorzitter der commissie, maar bij het hoofd der school of een der hoofden beurtelings berustte. De onderwijzers waren mede tegenwoordig. Inspecteur en schoolopziener hadden steeds tot de ouderavonden toegang; de eerste kon ook een ouderavond gelasten. De avonden moesten bij voorkeur in de school of scholen zelf worden gehouden. Het hoofd van de school kon de voorzitter der oudercommissie tot de school toelaten en was daartoe verplicht, indien burgemeester en wethouders hem dit gelastten en indien diens komst te maken had met wat op de vorige ouderavonden besproken was of op de volgende besproken zou worden. De voorzitter had verder het recht om aan het hoofd schriftelijk of mondeling vragen te stellen, die op de gehele school betrekking hadden. Datzelfde gold voor het onderwijzend personeel voorzover het de door de onderwijzers verzorgde klassen betrof. Er was een verplichting van het personeel om de vragen te beantwoorden in de vorm, waarin zij waren gesteld. Ook mocht de voorzitter zich namens de commissie wenden tot burgemeester en wethouders, de inspecteur en de plaatselijke commissie van toezicht op het onderwijs.

Het college van burgemeester en wethouders was verantwoordelijk voor de eerste bijeenroeping der commissie. De leden werden bij meerderheid van stemmen gekozen; uit hetzelfde gezin kon slechts één persoon in de oudercommissie zitting nemen. De commissie koos zelf haar voorzitter, die hiervan burgemeester en wethouders in kennis stelde; deze informeerden op hun beurt weer de inspecteur. De zittingsduur was bepaald op 2 jaar. Op de eerste bijeenkomst moest een huishoudelijk reglement worden vastgesteld. Geschillen daarover en over de toepassing van het K.B. waren aan de beslissing van burgemeester en wethouders onderworpen. Tot zover de hoofdlijnen van de wettelijke regeling der oudercommissies. Zij geven de indruk van een vrij beperkte taakstelling. Problemen met betrekking tot individuele leerlingen mocht de commissie niet behandelen. Opvallend is, dat de voorzitter der commissie geen leiding gaf aan de ouderavonden en dat zijn toegang tot de school was gereguleerd. De informatieplicht van de commissie naar burgemeester en wethouders en naar de inspecteur toe was eveneens zeer beperkt 24). In de loop van de onderzoeksperiode zijn in deze regeling geen wijzigingen aangebracht.

Alle door mij gebruikte bronnen wijzen wat betreft de toepassing van artikel 20 en de algemene maatregel van bestuur duidelijk in één richting: zij is voor een groot deel mislukt. Dit geldt voor de gehele periode van 1921 tot en met 1930. Optimistische geluiden van de zijde der inspectie ontbraken evenwel niet in de jaarverslagen. Zo schreef de hoofdinspecteur in de IIe hoofd-

inspectie (Zuid-Holland, Zeeland) in 1923, dat zonder aarzeling kon worden gezegd, dat het instituut der oudercommissies langzamerhand veld wint. Maar voor dezelfde provincies die dan samen de IIIe hoofdinspectie vormen, heette het in 1928: "Erg veel belangstelling bestaat er niet" (V 1928.11). Voor de overige hoofdinspecties geldt hetzelfde: een monotonie van negatieve geluiden, af en toe eens doorbroken door een opgewekter klank.

Op 30 maart 1926 schreef de Nederlandse Ouderraad bij het Openbaar Lager Onderwijs aan de minister een brief, waarin de resultaten van een door deze raad ingesteld onderzoek naar de aanwezigheid en het functioneren van oudercommissies werden meegedeeld, zonder dat overigens aan de bewindsman cijfers werden voorgelegd. Het waren vooral de plattelandsgemeenten waarvan er naar de mening van de raad vele in gebreke bleven. Aan de minister werd verzocht om een nader onderzoek in te stellen en de nalatige gemeentebesturen op hun plicht te wijzen. De minister voldeed hieraan spoedig, namelijk op 8 april daaropvolgend. Hij verzocht de inspecteurs hem een opgave te verstrekken van de gemeenten met openbaar onderwijs, waar geen oudercommissie was ingesteld, en van de gemeenten, waar wel een oudercommissie was ingesteld maar waar de voorgeschreven ouderavonden niet regelmatig werden gehouden. Ook wilde hij weten of er gemeenten waren, waar een of meer commissies hadden bestaan, die na haar opheffing niet door nieuwe waren vervangen.

De antwoorden kwamen in de volgende weken binnen, soms met grote vertraging, omdat de inspecteurs de gemeenten meerdere malen moesten rappelleren. Enkele gemeenten antwoordden in het geheel niet. Het is niet mogelijk om aan de hand van de op deze wijze verzamelde gegevens een volledig beeld te geven van de uitvoering van artikel 20 en het K.B. op dat moment. De wijze van beantwoorden van de ministeriële vraag loopt nogal uiteen. Soms vermeldt een inspecteur het totaal aantal openbare scholen, maar de meeste doen dit niet. Ook wordt niet altijd onderscheid gemaakt tussen de oudercommissies bij het g.l.o. en het u.l.o. Hoewel meestal de oorzaken van het ontbreken der commissies of het niet houden van de ouderavonden worden aangegeven, doen niet alle inspecteurs dat.

Bezwaarlijk is dit alles niet. Hoewel niet volledig is het beeld van de toepassing van de betreffende wettelijke regeling toch wel duidelijk. Met een paar voorbeelden wil ik hier volstaan, alvorens een conclusie uit dit onderzoek te trekken. De inspectie Amersfoort was een uitzondering: alle openbare scholen hadden daar een oudercommissie. Hetzelfde bericht kwam van Apeldoorn. De inspecteur daar kon er zelfs aan toevoegen, dat met uitzondering van 3 scholen ook steeds de voorgeschreven ouderavonden werden gehouden. Aan vele scholen werd echter niet geregeld vergaderd. De oorzaken waren: gebrek aan belangstelling bij de ouders, gebrek aan stof, een minder goede verstandhouding tussen commissie en personeel, vacatures in de commissie door overlijden en vertrek konden niet worden aangevuld en dergelijke meer. Hoewel de brief van de inspecteur te Haarlem in dit opzicht niet geheel duidelijk is, krijgt men de indruk, dat in zijn inspectie het aantal in gebreke zijnde gemeenten eveneens gering was. Toch moest hij nogal eens van een commissie melden, dat zij weinig actief was. Zijn conclusie was: "Groot is de belangstelling voor dit nieuwe instituut nog niet. Is deze er, dan vindt men ze bij die ouders, die belang stellen in het leren hunner kinderen en dat zijn meestal de beter gesitueerden en de meer ontwikkelde arbeiders. Ook treft het, dat ze het meest vruchtdragend werk doen aan scholen, waar flinke hoofden met de leiding belast zijn". In de gemeente Bloemendaal zijn er aan alle scholen oudercommissies en het oordeel van de inspecteur over de werkzaamheden ervan is steeds positief.

De toestand in Amsterdam valt vrij nauwkeurig uit de brief van de inspecteur af te leiden. Er waren daar 331 openbare scholen, waarvan er 182 een oudercommissie hadden die geregeld ouderavonden organiseerde. In 63 scholen bestond weliswaar een commissie, maar deze ontplooid geen activiteiten. Aan 13 scholen slaagden burgemeester en wethouders er niet in een commissie van de grond te krijgen. De overige commissies waren in verschillende groepen te

verdelen, maar vertoonden allen ofwel een gebrekkige samenstelling, of een onvoldoende functioneren. Aan een school was er wel een oudercommissie maar deze weigerde te werken, omdat zij naar haar mening te weinig macht had over de school en het personeel.

De cijfers voor de provincies Brabant en Limburg laten zien, dat aan tenminste 81 openbare scholen een oudercommissie ontbrak. Nog groter was het aantal scholen, dat wel een commissie had, maar waar niet of nauwelijks een ouderavond werd gehouden. Als oorzaak wezen de inspecteurs ook hier in de meeste gevallen op het gebrek aan belangstelling der ouders. Daarnaast werden nog genoemd gebrek aan medewerking van de schoolhoofden, onbekendheid met de voorschriften, de school is te klein en dergelijke. Het Noorden vertoonde geen afwijkend beeld. In de inspectie Assen hadden 60 van de 61 scholen een oudercommissie, maar slechts in uitzonderingsgevallen functioneerden deze goed. De inspecteur citeerde een brief van de voorzitter van de oudercommissie in Koekange, omdat daarin in het kort zijn samengevat de bezwaren die in vele gemeenten ten aanzien van het regelmatig houden van ouderavonden werden gevoeld. De voorzitter schreef met ouderavonden te zijn gestopt, omdat de belangstelling zeer gering was. Bovendien was het moeilijk een agenda samen te stellen.

"Ik lees uit naburige plaatsen wel eens een verslag van een zoogenaamde ouderavond, maar kan daaruit niet afleiden, wat het kenmerkende ervan is. Ik zie dan, dat er door het onderwijzend personeel of anderen ernstige of komische voordrachten worden gehouden, dat er tooneel wordt gespeeld, muziek gemaakt en op kosten van de Gemeente koffie en koek gedronken en gegeten wordt. Het maakt op mij den indruk van een uitgaansavond voor ouders van schoolgaande kinderen. Het komt mij voor, dat wanneer een onderwijzer iets met de ouders van het kind heeft te bespreken of omgekeerd, dit beslist niet in het openbaar kan geschieden. Dit zijn vaak teere kwesties, die niet voor het publiek bestemd zijn."

De inspecteur zou hebben kunnen opmerken, dat bespreking van individuele gevallen krachtens het K B geen taak van de oudercommissie was en op ouderavonden niet thuis hoorde. Interessanter is echter, dat de voorzitter de algemene belangen van de school (leerplan, nieuwe leermiddelen, vacantieregeling enz.) als zorg voor de oudercommissie niet zag, dan wel niet wist wat er mee aan te moeten. Ik krijg de indruk, dat dit voor zeer vele commissieleden heeft gegolden. Dat ouderavonden heel dikwijls tot gezellige avonden werden, met zang, film (Charlie Chaplin), een voordracht over een reisje langs de Rijn en andere zaken, die de sleur van alledag, vooral op het platteland, hielpen doorbreken, kan aan de hand van de jaarverslagen gemakkelijk worden aangetoond.

Het onderzoek bevestigt wat ik in het begin van deze paragraaf reeds schreef aan een groot aantal scholen ontbrak de oudercommissie, aan een nog groter aantal vonden de ouderavonden niet regelmatig plaats. Een oorzaak steekt in betekenis ver boven alle andere uit: geen belangstelling bij de ouders. Die hebben blijkbaar op het geschenk van de wetgever in de vorm van artikel 20 niet zitten wachten. Een tweede oorzaak, die daarnaast nogal eens werd genoemd, is het gebrek aan belangstelling of zelfs de tegenwerking van het onderwijzend personeel, dat liever geen pottekijkers in de school had.

Welke houding heeft de inspectie tegenover de oudercommissie aangenomen? Heeft zij, ondanks de zeer ongunstige omstandigheden, toch geprobeerd de naleving van de wettelijke voorschriften zoveel mogelijk te bevorderen en de doelstellingen van de oudercommissie en de ouderavonden te helpen realiseren? Vele inspecteurs constateren jaar na jaar, dat het instituut niet beantwoordt aan de verwachtingen, dat het met de oudercommissie nog niet wil vlotten, dat de oudercommissie in hun inspectie vrijwel geen betekenis heeft,

en laten het dan daarbij Soms doet een (hoofd)inspecteur een voorstel voor een betere organisatie of wordt de suggestie gedaan om artikel 20 om te zetten in een facultatieve bepaling (bv V 1926 16) Vrij weinig leest men echter over initiatieven van de zijde der inspectie om verbetering in de situatie te brengen Voorlichting aan oudercommissies over de wettelijke taken en bevoegdheden werd blijkbaar weinig gegeven en dan nog op persoonlijk initiatief van een enkele inspecteur

Zien wij naar het jaarverslag over 1926, waarin de brief van de Nederlandse Ouderraad en het onderzoek van de minister duidelijk nawerken, dan wordt alleen van de inspecteur te Maastricht medegedeeld, dat hij daarin aanleiding vond om stappen te ondernemen Hij heeft in mei van dat jaar de hoofden van openbare scholen bij rondschrijven gewezen op de wenselijkheid zich met de voorzitter der oudercommissie in verbinding te stellen, alsmede op het grote belang van de ouderavonden Tevens gaf hij wenken over in te leiden onderwerpen. Als resultaat van dit schrijven en verder overleg werden in Maastricht meerdere ouderavonden gehouden In een vijftal kleinere gemeenten werden voor het eerst dergelijke bijeenkomsten gehouden. De onderwerpen, die ter sprake kwamen, kunnen als passend binnen de doel- en taakstelling van de ouderavonden worden beschouwd: huiswerk, zindelijkheid der kinderen, zenuwachtige kinderen, beroepskeuze, samenwerking tussen school en huis, toezicht op de kinderen na het verlaten van de school, schoolverzuim, sport, gelegenheid tot voortgezet onderwijs De ouders namen ook het initiatief tot een verzoek aan de raad om aanstelling van kwekelingen met akte tegen vergoeding aan scholen met overbevolkte klassen, aan welk verzoek werd voldaan (V 1926.15) Dat dit initiatief niet binnen het door het K B aangegeven kader viel te passen, was voor de inspecteur blijkbaar geen bezwaar

De hoofdinspecteur in de Ite hoofdinspectie schreef dat hij de inspecteurs heeft verzocht om aandacht te besteden aan het feit, dat er scholen waren waar nog geen oudercommissie was ingesteld Zo nodig moest de tussenkomst van de Commissaris der Koningin worden ingeroepen (id 16) Mij lijkt, dat daarvan ook niet veel mocht worden verwacht. De laksheid van gemeentebesturen kon hij wel, maar het gebrek aan interesse bij de ouders niet wegnemen

In Zuid-Holland en Zeeland, de IIte hoofdinspectie, gaf, als wij op het jaarverslag mogen afgaan, de brief van de minister geen aanleiding om te pogen de toestand te verbeteren Hetzelfde geldt voor de IVe, waarvan de hoofdinspecteur in zijn algemene beschouwingen over de toestand van het onderwijs zich een sterk voorstander van het instituut der oudercommissie toonde In het Noorden tenslotte heeft de inspecteur te Sneek meermalen het doel van de commissies met de hoofden besproken (V 1926 18)

Al met al een magere oogst aan initiatieven Natuurlijk moet de mogelijkheid worden opgehouden, dat meer is gedaan dan wat in het verslag is opgenomen, maar ik meen toch te mogen veronderstellen dat de (hoofd)inspecteurs hun activiteiten op dit gebied, zeker in 1926 toen de kritiek van de Nederlandse Ouderraad daartoe aanleiding kon geven, zoveel mogelijk in het verslag hebben willen opnemen. Nergens las ik dat een inspecteur een ouderavond had bijeengeroepen Het valt ook op hoe dikwijls inspecteurs meedelen niet of slechts onvoldoende op de hoogte te zijn van de instelling dan wel de activiteiten van een oudercommissie Uitnodigingen voor ouderavonden bereikten hen zelden, voorzitters en hoofden van scholen vonden weinig aanleiding om over dit onderwerp met het schooltoezicht te overleggen. Meestal zullen burgemeester en wethouders wel hebben voldaan aan de eis van artikel 15 van het K B van 31 december 1920 om aan de inspecteur kennis te geven van de verkiezing van een voorzitter van een oudercommissie Er zijn daarover althans in de verslagen geen klachten te vinden Maar met die wetenschap moest blijkbaar worden volstaan, tenzij de inspecteur zelf het initiatief nam om meer informatie te verkrijgen. Mijn indruk is, dat dit maar weinig gebeurde

Andere jaarverslagen geven geen afwijkend beeld. Men leest een enkele maal van een poging van de inspecteur om via de schoolhoofden nieuwe oudercommissies

sies op te richten of bestaande tot activiteit te prikkelen, of van een brief van de inspecteur aan de gemeentebesturen (wederom Maastricht, V 1925 12, en Zaandam V 1929 9), maar men krijgt de indruk, dat niet weinig inspecteurs volstonden met jaarlijks ten behoeve van het verslag aan de hoofden feitelijke gegevens op te vragen Wel schrijft de hoofdinspecteur in de IIe hoofdinspectie in het verslag over 1925 te verwachten, dat de inspecteur in Nijmegen het als zijn plicht zal beschouwen om te bevorderen, dat aan de wet wordt voldaan (V 1925 12) en men mag aannemen, dat deze verwachting bij alle hoofdinspecteurs leefde ten aanzien van alle inspecteurs, maar in ieder geval dringt van activiteiten op dit gebied weinig door in de verslagen Op hun beurt meenden overigens vele inspecteurs, dat de eerste verantwoordelijkheid voor aanwezigheid en functioneren van oudercommissies bij de schoolhoofden en de colleges van burgemeester en wethouders lag

In het archief van het ministerie vond ik nog een brief van de hoofdinspecteur in de Ve hoofdinspectie uit 1930 aan de minister over de vergeefse pogingen, die de inspectrice te Borger had aangewend om in Zeyen een oudercommissie samen te stellen Niemand wenste daarvoor beschikbaar te zijn De hoofdinspecteur adviseerde de minister aan de inspectrice mee te delen, dat het gewenst was om na verloop van een zekere tijd opnieuw pogingen aan te wenden om tot de instelling van een oudercommissie te komen, maar dat thans in het feit, dat niemand zich beschikbaar stelde, diende te worden berust (AMO)

Waar de oudercommissies bestonden en in minstens voldoende mate functioneerden (de verslagen geven hiervan enkele voorbeelden) rezen in de loop van de onderzoeksperiode twee problemen, die hier bijzondere aandacht vragen Het eerste betreft de taken en bevoegdheden van de oudercommissie, zoals die in het K B werden vastgesteld Zeker in de aanvang hebben zich hier veel misverstanden voorgedaan Naast vaag en algemeen geformuleerde bevoegdheids-overschrijdingen - zoals het uitoefenen van ongewenste kritiek, het functioneren als klachtenbureau en een zucht om competentie uit te breiden - vond ik in de jaarverslagen ook tal van overschrijdingen van meer specifieke aard. Ik noem het willen bevorderen van de leerlingen, het uitoefenen van toezicht op het personeel, het toewijzen van klassen aan de onderwijzers, het controleren of de kinderen bij de aanvang van de lessen wel ordelijk naar binnen gaan, het vaststellen van het salaris van de schoonmaakster, het willen uitoefenen van invloed op de benoeming van hoofd en onderwijzers en het verzet tegen het zingen van nationale liederen Ook matigden zich een enkele maal oudercommissies taken aan ten aanzien van het bijzonder onderwijs, zoals het uitoefenen daarop van toezicht en controle op het schoolverzuim De (hoofd)inspecteurs hebben er in het algemeen naar gestreefd de oudercommissies binnen de grenzen van de wet te houden Soms heeft hun verslag op dit punt enkel het karakter van informatie, zoals bv "In Middelburg meende een oudercommissie, dat het tot haar taak behoorde, te trachten invloed uit te oefenen op de keuze van een schoolhoofd" (V 1928 11), dan weer wordt tegen machtsoverschrijding scherp stelling genomen, zoals door de inspecteur te Sneek

"Als de oudercommissie te Wolsum adresseert aan den gemeenteraad, om de oude handwerkonderwijzeres af te danken en daarvoor een assistente te benoemen, als die te Nijehaske adresseert op dezelfde wijze, om enkele verbeteringen te verkrijgen, welke toevallig juist in een conferentie met Burgemeester en wethouders waren besproken, als een oudercommissie een adres aan den Raad zendt, om die school te laten verbouwen, dan zijn dat alle uitwassen, die niet toelaatbaar zijn Daarvoor zijn de oudercommissies niet, want dan zou het gevaar bestaan, dat een hoofd der school de commissie gebruikte, om zijn wenschen kenbaar te maken Bovendien loopt men dan het gevaar, dat het verkapt politieke avonden worden" (V 1928 12)

Zijn collega in Amersfoort weigerde te voldoen aan een verzoek van burgemeester en wethouders om advies uit te brengen over een verzoek van een oudercommissie om spoedig tot de bouw van een gymnastiekzaal over te gaan, "omdat de oudercommissie aan de gouvernerende rechten van den gemeenteraad raakt" (id 12). De inspecteur te Hilversum klaagde zich erover, dat er oudercommissies zijn, die hun kracht zoeken in het maken van op- en aanmerkingen over het werk der onderwijzers of over het doen en laten van de autoriteiten (V 1925 220) en die van Assen wilde niet van enige invloed der commissie op de benoeming van een hoofd der school weten (V 1924 14). Ik noemde reeds het initiatief van een commissie te Maastricht inzake de aanstelling van kwekelingen met akte, waartegenover de inspecteur juist wel een ruim standpunt innam.

In 1921 legden burgemeester en wethouders van Tietjerksteradeel aan de minister de vraag voor, of het tot de bevoegdheden van een oudercommissie behoorde om verzoeken bij de minister in te dienen, die tot doel hadden wijzigingen van een raadsverordening inzake de toelating van leerlingen tot de openbare scholen in de gemeente te bevorderen. Burgemeester en wethouders meenden zelf dat de vraag ontkennend moest worden beantwoord, maar in hun adviezen aan de minister gingen de inspecteur, de hoofdinspecteur en Gedeputeerde Staten op deze vraag niet in. De drie adviezen beperkten zich er toe mede te delen, dat de raad bevoegd is regels voor de toelating tot openbare scholen vast te stellen en gingen er waarschijnlijk van uit dat, met betrekking tot het adresseren op zich, geen aanleiding bestond tot het maken van opmerkingen. Op het K.B. betreffende de oudercommissies kon het adres niet berusten, omdat dit geen regels bevatte over de relatie tussen oudercommissie en minister. Waarschijnlijk hebben de drie autoriteiten het adres beschouwd als een verzoekschrift aan de bevoegde macht, ingediend door een wettig bestaand lichaam waarover artikel 8, lid 3, van de grondwet sprak. Dit impliceert dan echter tevens, dat zij meenden dat het adres voldeed aan de eis van genoemd grondwetsartikel, namelijk dat het een onderwerp betrof, dat behoorde tot de werkring van de oudercommissie. Mijns inziens was echter de regeling van de toelatingsleeftijd tot de openbare scholen niet te beschouwen als een onderwerp, dat lag binnen de grenzen van de algemene doelstelling van artikel 4 van het K.B. ("de goede verhouding en samenwerking van school en huis te bevorderen") en kon dit evenmin een uitvloeisel zijn van enige in het K.B. aan de commissie gegeven bevoegdheid. Een antwoord van de minister aan burgemeester en wethouders kon ik helaas niet vinden (AMO).

Ook in een tweetal adviezen van hoofdinspecteurs aan de minister werd een beperkte uitleg van de bevoegdheden van artikel 4 van het K.B. gegeven. In 1928 stelden de gezamenlijke hoofdinspecteurs zich op het standpunt dat bemoeiingen met schoolbouw en -uitbreiding niet vielen onder de maatregelen, die de goede verhouding van school en huis bevorderden en dus ook niet in het kader van het K.B. pasten. Kan men hiervoor nog begrip opbrengen, de hoofdinspecteur in de Ve hoofdinspectie ging in 1930 mijns inziens te ver toen hij - in tegenstelling tot de betrokken inspecteur - van mening bleek dat een oudercommissie niet bevoegd was aan burgemeester en wethouders een brief te schrijven in verband met al dan niet vermeende klachten over het optreden van een - kennelijk overspannen - onderwijzeres tegenover de leerlingen van haar klas. De hoofdinspecteur meende, dat de oudercommissie zich tot het hoofd der school had moeten wenden, met het verzoek de klachten te onderzoeken, en dit ondanks het feit dat artikel 18 van het K.B. uitdrukkelijk aan de voorzitter van de oudercommissie het recht verleende zich namens de commissie met vragen en opmerkingen tot het gemeentebestuur te wenden. Het was volgens deze hoofdinspecteur nooit de bedoeling geweest, dat de vragen en opmerkingen zouden bestaan uit niet bewezen klachten over bevorderingen van leerlingen, het toepassen van ordemaatregelen en dergelijke meer. Dit lijkt mij een niet verdedigbaar standpunt omdat alleen al het bestaan van klachten de goede verhoudingen tussen gezin en school kan verstoren en een onderzoek van het ge-

meentebestuur naar aanleiding van daarop betrekking hebbende vragen en opmerkingen er toe kan bijdragen die goede verhoudingen te herstellen. Daartoe was in het betrokken geval des te meer aanleiding omdat de klachten zich over een langere periode telkens herhaalden en een aantal ouders de kinderen naar andere scholen overplaatsten (AMO).

Ook ruimere interpretaties kwamen, zoals gezegd, voor. De inspecteur in Hilversum had bv. geen bezwaar tegen een verzoek van een oudercommissie om een onderwijzer tot hoofd der school te benoemen. Maar wellicht vond deze welwillendheid haar oorzaak in het feit, dat burgemeester en wethouders en de inspecteur het met de keuze van de oudercommissie geheel eens waren (V 1928.11). In zijn verslag over de werkzaamheden van de centrale oudercommissie in 's Gravenhage noemde de inspecteur als punten van bespreking en activiteit, naast onder andere de schoolreizen, de schoolbioscoop en propaganda voor de openbare school, ook de vraag of de benoeming van hoofden van scholen volgens het anciënniteitsstelsel zou moeten geschieden (V 1929.8). En reeds in 1922 was er een inspecteur, die verzoeken van oudercommissies om leerplanwijziging niet ter zijde legde, maar welwillend bekeek, "indien zij zich niet met de technische zijde van het leerplan bemoeien, maar bv. in verband met de gewoonten van de bevolking prijs stellen op verschuiving van de aanvangs- en einduren der lessen gedurende de zomertijd" (V 1922.10).

Het stichten van schoolfondsen (onder andere in Rotterdam) voor de aanschaf van leermiddelen, die de gemeente niet verstrekke, werd in 1926 reeds als een normale activiteit van oudercommissies beschouwd, die de inspectie niet tot kritiek noopte (V 1926.17). Over het standpunt van de minister geeft zijn brief van 22 maart 1922 aan de voorzitter van een oudercommissie van een m.u.l.o.-school te Middelburg enig inzicht. Het betrof hier de wens naar inkrimping van het huiswerk. Als onderwerp van algemeen opvoedkundige aard viel dit naar de mening van de minister buiten de bevoegdheid van de oudercommissie, zelfs indien het uitsluitend zou gaan om het huiswerk aan die school. De minister constateerde hier strijd met artikel 4 van het K.B., waarin als taak van de commissie werd bepaald, dat zij de schakel vormt tussen ouders en onderwijzers, gemeentebesturen en schooltoezicht, en tot doel heeft de goede verhouding en samenwerking van school en huis te bevorderen. Een wel zeer enge interpretatie van de minister. Juist ten aanzien van het huiswerk valt op goede gronden aan te tonen, dat het in de schakel tussen school en huis een grote rol speelt 25).

Er was in de jaren 1921-1930 niet alleen sprake van een geleidelijke en door het toezicht aanvaarde verbreding van de activiteiten van de commissies, ook was er een streven om door wijzigingen van het K.B. te komen tot meer zeggenschap van de oudercommissies in het openbaar onderwijs. Die zeggenschap zou onder meer de regeling van de schooltijden en de vacaties en de benoeming van de onderwijzers moeten betreffen. De Nederlandse Ouderraad, waarbij oudercommissies waren aangesloten, heeft dit streven krachtig ondersteund. De hoofdinspecteur in de I've hoofdinspectie zag hierin een ontwikkeling van de openbare school in de richting van een school van de ouders en hij vroeg zich in 1926 af of hierin niet de uiteindelijke oplossing van het schoolvraagstuk lag. "Ik waag mij niet aan speculatieve beschouwingen hierover; maar de geesten bij het openbaar onderwijs proevende, geloof ik toch wel mij gerechtigd te mogen achten tot de uitspraak, dat het nog wel een tijd zal duren, eer de voorstanders van openbaar onderwijs op dit punt zijn omgezet" (V 1926.191). Dat het ook nu nog niet zover is kan onder meer blijken uit de meningsverschillen in de kringen van het openbaar onderwijs over het bestuur en beheer van de openbare school door commissies ex artikel 61 van de gemeentewet, waarin met name de ouders van de schoolgaande kinderen zijn vertegenwoordigd 26).

Naast de bevoegdheden der oudercommissies stond nog een tweede probleem bij de uitvoering van artikel 20 in het centrum van de belangstelling, namelijk

dat van de centrale oudercommissies of ouderraden Al kort na de invoering van de nieuwe wet werd in Amsterdam een Centrale Ouderraad opgericht, waarbij alle oudercommissies binnen die gemeente waren aangesloten Een verzoek aan de minister om een aantal exemplaren van de L O W gratis aan de Ouderraad ter beschikking te stellen gaf de minister de gelegenheid uit te spreken, dat het hier een raad betrof die geen wettelijke functies kon uitoefenen Voor het verkrijgen van wetsteksten verwees hij de Ouderraad naar de gemeente Amsterdam, omdat krachtens artikel 54 en 55 onder meer in de kosten der oudercommissies door de gemeenten moest worden voorzien Toen op de begroting voor 1923 een post van 500 gulden werd opgenomen ten behoeve van de Centrale Ouderraad, vroeg de hoofdinspecteur aan de minister of deze post niet in strijd was met artikel 55 Deze antwoordde nog steeds op zijn eerder ingenomen standpunt te staan, maar voegde daaraan toe dat dit niet verhindert dat de Centrale Ouderraad als een wettig bestaand lichaam kan worden aangemerkt Of de gemeenteraad daaraan subsidie wilde toekennen bleef in de eerste plaats aan het oordeel van de raad zelf en dat van Gedeputeerde Staten overgelaten 27) Ook in andere steden werden Centrale Ouderraden, Centrale Oudercommissies, districtsraden en dergelijke opgericht, bv in Rotterdam, Maastricht en Bussum (V 1924 14, V 1925.13, V 1926 13 en V 1927 13).

Het bestaan ervan als buitenwettelijk orgaan werd, na aanvankelijke aarzelingen, door de inspecteurs vrij snel geaccepteerd. Tegen de werkwijze ervan bleven echter bezwaren bestaan. De inspecteur in Hilversum maakte er in 1923 ernstig bezwaar tegen, dat de Centrale Oudercommissie in Baarn aan de raad adresseerde over onderwerpen, die buiten de beperkte taakomschrijving van artikel 4 lagen (geneeskundig schooltoezicht, schoolgeld, schoolkleding) en knoopte er het advies aan vast om Centrale Ouderraden nooit een wettelijke status te geven (AMO) Wel zeer negatief was de inspecteur te Dordrecht, die schreef over het ijle organisme van ouderraden, districtscommissies enz., waaraan niet zoveel aandacht zou worden besteed als het niet zo verschrikkelijk veel lawaai maakte. Hier en daar was dit organisme naar zijn mening bezig de grondslag van de staatsschool te ondermijnen (V 1926 17). Maar in het algemeen is de toon in de jaarverslagen voor wat betreft de Centrale Ouderraden welwillend In 's Gravenhage had de inspecteur er geen probleem mee geregeld de vergaderingen van de ouderraad bij te wonen, de besprekingen daar waren nuttig voor de kennis van zijn inspectie (id).

Verder vermeld ik nog het advies uit 1923 van de hoofdinspecteur in de IIIe hoofdinspectie inzake de goedkeuring van de statuten van de Centrale Ouderraad in Amsterdam De hoofdinspecteur meende dat alles wat de oudercommissie betrof door het K B. van 31 december 1920 was geregeld Dat de raad zich tot doel stelde om voor de oudercommissie "een goede uitvoering van de haar opgelegde taak mogelijk te maken" kan daarom niet het doel van deze vereniging zijn. Hij stelde voor om "mogelijk te maken" te veranderen in "te bevorderen" Ook meende hij dat de raad geen bemoeiingen kon hebben ten aanzien van de oprichting van oudercommissies De wet bepaalde immers, dat zo'n commissie aan iedere school of groep van scholen bestond Dat ieder lid van een commissie werd ingelijfd als lid van de ouderraad, van welk lidmaatschap alleen het beëindigen van het lidmaatschap van de oudercommissie hem kon ontheffen, kon eveneens niet door de beugel Dit bezwaar gold des te meer, omdat de commissie een publiekrechtelijke functie was en de raad op privaatrechtelijke bodem stond. Het laatste bezwaar werd door Gedeputeerde Staten van Noord-Holland gedeeld De overige bezwaren van de hoofdinspecteur vonden zij niet zwaarwegend genoeg om op wijziging van de statuten aan te dringen. De minister sloot zich in zijn brief hierbij aan, maar achtte de overige bezwaren van de hoofdinspecteur niet onjuist (AMO)

Het ligt tenslotte voor de hand, dat inspecteurs meer dan eens bemiddelend moesten optreden ingeval van spanningen in en rondom oudercommissies. Die spanningen hadden onder meer te maken met ruzies tussen hoofden van scholen en (voorzitters van) oudercommissies, de uitoefening van het stemrecht, of

met pogingen van burgemeesters, die voorstanders van bijzonder onderwijs waren, om het functioneren van oudercommissies te bemoeilijken. Soms werd hierbij door een of meer van de partijen een beroep op de minister gedaan (AMO). De gegevens zijn niet talrijk en voor ons onderzoek van weinig belang.

6.4.2 De toepassing van artikel 25, leden 1 t/m 4

Reeds bij de wet van 16 februari 1923 werd artikel 25 gewijzigd. Dat de aanhef (De regeling van de schooltijden en van de vacantiën...) enigszins anders kwam te luiden (De regeling van de schooltijden, die van de vacantiën...) had weinig betekenis (zie p. 154). Belangrijker was, dat aan het eerste lid 2 zinnen werden toegevoegd, die bedoelden een strijdpunt dat onmiddellijk na de invoering van de wet gerezen was te beslechten. Het betrof hier de vraag of onder het leerplan mede de lesrooster was begrepen.

In de tekst van artikel 25 zoals die luidde op 1 januari 1921 was eerst in lid 4 sprake van de rooster. Burgemeester en wethouders van Amsterdam meenden op die grond, dat onder het leerplan en de regeling der schooltijden (waarvan de vaststelling aan burgemeester en wethouders in overeenstemming met de inspecteur was opgedragen) niet de rooster begrepen kon zijn. In dit los van elkaar vermelden van leerplan en lesrooster verschildte naar hun mening de nieuwe wet van de oude uit 1878. Bovendien werd nu, anders dan in 1878, in lid 2 omschreven wat het leerplan moest inhouden. Kon in 1878 de lesrooster nog wel tot het leerplan worden gerekend, nu kon dit, mede gelet op lid 2, niet meer.

Zowel de inspecteur te Amsterdam als de hoofdinspecteur bestreden dit en bevoogden dat de wetgever van 1920 niet had kunnen bedoelen in dit opzicht een van 1878 afwijkende regeling te maken en, gezien de tekst van de wetsartikelen, dit ook feitelijk niet had bedoeld. Behalve de belangen van het onderwijs, die in zijn ogen een bemoeiing van het schooltoezicht met de rooster van openbare scholen noodzakelijk maakten, voerde de hoofdinspecteur in een advies van 13 april 1922 aan de minister nog de volgende punten aan:

- Een leerplan is zonder de uitwerking daarvan in een lesrooster niet te beoordelen.
- Schoolhygiënische motieven vragen om invloed van de inspecteur want te dikwijls blijkt dat uit sleur, onbekwaamheid of gebrek aan kennis van wetenschappelijke inzichten met die motieven geen rekening wordt gehouden.
- De wetgever kan niet bedoeld hebben, dat de rooster van bijzondere scholen aan de inspecteur moet worden medegedeeld en door deze voor "gezien" moet worden getekend en dat daarentegen de inspecteur geheel buiten de vaststelling van de rooster van openbare scholen moet worden gehouden.
- Het voorschrift van artikel 25, lid 4, dat de rooster in elk schoolvertrek moet worden opgehangen heeft geen zin als deze buiten burgemeester en wethouders en de inspecteur om door bv. het schoolhoofd of de klasse-onderwijzer willekeurig kan worden gewijzigd.
- In de Memorie van Toelichting op artikel 21 van het ontwerp (artikel 25 van de wet) werd geschreven, dat de regelingen, die voordien onder goedkeuring van gemeentebestuur en inspectie aan het schoolhoofd waren toevertrouwd, voortaan in handen van die autoriteiten zelf zouden worden gelegd. Waar nu onder de oude wet vaststond, dat onder leerplan mede de rooster was begrepen, volgt hieruit dat thans de rooster niet meer door het schoolhoofd kan worden vastgesteld.

- Ook bij de mondelinge behandeling van artikel 21 (25) is door de minister gezegd, dat slechts de manier van totstandkoming van het leerplan veranderde. Al het overige is dus onveranderd gebleven.
- In zijn (afwijzende) reactie op een amendement van het kamerlid Otto om in de aanhef van artikel 21 (25), lid 1, na leerplan "de rooster van lesuren" op te nemen, zei de minister dat hij, wat het zakelijke betreft precies hetzelfde bedoelde als wat Otto voorstelde. Ook hieruit volgt, dat onder de regeling van artikel 25, lid 1, mede de rooster moet worden begrepen.
- Het 4e lid van artikel 25, waaraan het gemeentebestuur onder meer zijn standpunt ontleende van het naast en los van elkaar staan van leerplan en rooster, is bij amendement-Otto in de wet gebracht. Het amendement had echter niet de bedoeling te doen uitkomen, dat de rooster niet een onderdeel van het leerplan is, maar wilde voor het openbaar onderwijs voororschrijven wat ook voor het bijzonder onderwijs was voorgesteld. Aan de vraag: hoe komt de rooster tot stand? is hierbij niet gedacht.
- Zou de rooster niet onder het leerplan begrepen zijn, dan valt die in ieder geval toch onder de regeling der schooltijden. Dit blijkt uit de parlementaire behandeling van artikel 22 ontwerp (artikel 26 wet), waarover de minister zei dat het niet bedoelt het godsdienstonderwijs in het leerplan op te nemen, maar uitsluitend in de rooster. Hieruit volgt dat onder "regeling der schooltijden", waarvan artikel 26 aanhef spreekt, ook de rooster moet worden begrepen (AMO).

De conclusie van de hoofdinspecteur dat de rooster naar de bedoeling van de wetgever onder het leerplan dan wel de regeling der schooltijden valt te rekenen, lijkt mij in zijn betoog goed onderbouwd, al waren niet alle argumenten (met name het tweede) ter zake. De Onderwijsraad adviseerde de minister echter in geheel andere zin. Zij twijfelde er niet aan dat onder leerplan de rooster niet was begrepen. Een omschrijving van het leerplan, zoals in artikel 25, lid 2, gegeven, ontbrak in de oude wet. Zowel in dit artikel als in artikel 90 worden leerplan en lesrooster naast elkaar genoemd. Hierdoor wordt aangegeven dat onderscheid gemaakt moest worden tussen beide zaken. En terecht, meende de Onderwijsraad, want medebeslissing in de vaststelling en wijziging van de rooster door de inspecteur zou kunnen leiden tot een minder wenselijke uniformering en tot heel wat administratieve arbeid zonder een daaraan evenredig nut van het onderwijs (AMO).

Het is juist dat eerst de wet van 1920 aangaf wat in het leerplan moest worden opgenomen en dat zij naast het leerplan de rooster apart noemde, maar lid 2 van artikel 25 bedoelde niet een uitputtende omschrijving van de inhoud van het leerplan te geven, en het apart vermelden van de rooster had, zoals de hoofdinspecteur in de IIIe hoofdinspectie overtuigend aantoonde, niet de bedoeling om de rooster, in afwijking van de tot 1920 geldende jurisprudentie, wettelijk van het leerplan of de regeling der schooltijden los te koppelen. De wetgever nam in zoverre het standpunt van de hoofdinspecteur over, dat hij bij gelegenheid van de herziening van de wet in 1923 voorstelde de invloed van de inspectie op de rooster veilig te stellen, zonder dat hij echter in het geschil duidelijk stelling koos.

De aan het slot van lid 1 van artikel 25 in 1923 toegevoegde zinnen luiden namelijk als volgt:

"Het hoofd der school stelt na overleg met de onderwijzers den rooster van lesuren vast. Burgemeester en wethouders kunnen dien in overeenstemming met den inspecteur wijzigen".

De voor de rooster aangewezen procedure (vaststellen door het hoofd, wijzigen door burgemeester en wethouders in overeenstemming met de inspecteur) week af van die voor het leerplan en zou in zoverre een argument kunnen opleveren voor de stelling, dat de rooster niet tot het leerplan behoorde. Het door de wetgever overgenomen voorstel van minister de Visser was overigens niet

fraai, wekte de indruk van een gebrek aan besluitvaardigheid en liet geheel open of het schoolhoofd, de vaststeller van de rooster, deze naast het gemeentebestuur en de inspecteur, óók mocht wijzigen. Anders dan lid 1 bleven de leden 2, 3 en 4 van artikel 25 gedurende de onderzoeksperiode ongewijzigd.

Behalve ten aanzien van de vraag of de rooster tot het leerplan behoorde, deden zich bij de toepassing van artikel 25 ook problemen voor met betrekking tot de wijze van vaststelling en wijziging van het leerplan.

Het hoofd der school was bevoegd het leerplan, na bespreking met de gezamenlijke onderwijzers, te ontwerpen. Aan burgemeester en wethouders en de inspecteur viel de bevoegdheid toe om het leerplan vast te stellen en te wijzigen. Wat nu als een hoofd der school weigerde een ontwerp voor een leerplan of voor een wijziging daarvan in te zenden? De inspecteur in Dordrecht maakte in 1926 melding van zo'n weigering in Gorinchem. Hij meende dat in zo'n geval burgemeester en wethouders zélf het initiatief tot vaststelling of wijziging konden nemen. Aan de besluitvorming van het college en de inspecteur zou dan geen ontwerp van het schoolhoofd als door de wet vereist ten grondslag liggen. Maar het recht van initiatief hadden, naar de mening van de Dordtse inspecteur burgemeester en wethouders, omdat de openbare school een gemeentelijke instelling is en het personeel de status van gemeenteambtenaar heeft. Hij sprak van "een inklevend recht" van het gemeentebestuur. Ook de hoofdinspecteur was van mening, dat artikel 25 niet zó kon worden uitgelegd, dat het recht van initiatief tot leerplanwijziging bij uitsluiting zou berusten bij het hoofd der school, zelfs met uitschakeling van het gemeentebestuur (V 1926.21).

In Wormerveer deed zich in 1926 de situatie voor, dat de hoofden der scholen het niet eens konden worden over een ontwerp voor een algemeen leerplan voor het hele openbaar g.l.o. De inspecteur deelde daarover mee:

"Het ligt in het voornemen van het gemeentebestuur om, indien de hoofden..... niet tot overeenstemming komen, ter samenstelling van een aldus gewijzigd ontwerp-leerplan, die taak van hen over te nemen en in overleg met de ondergetekende vast te stellen" (V 1926.22).

Als het hoofd niet wil, dan kunnen burgemeester en wethouders en de inspecteur, ook zonder dat een ontwerp voor vaststelling of wijziging is ingekomen, toch tot die vaststelling overgaan. Dat was blijkbaar een onder inspecteurs levende opvatting. In een brief van 11 mei 1928 aan de minister verdedigde de hoofdinspecteur in de Ve hoofdinspectie deze opvatting nog eens met klem. Burgemeester en wethouders van Emmen hadden de hoofden van scholen gevraagd om een ontwerp tot wijziging van de leerplannen van de aan hun zorg toevertrouwde openbare lagere scholen in te zenden. Deze weigerden echter. Aan de minister vroeg het college nu of het in die weigering moest berusten, dan wel zelf bevoegd was om de gewenste wijziging tot stand te brengen.

Om advies gevraagd schreef de hoofdinspecteur aan de minister, dat ook op dit punt de wetgever een formulering heeft gekozen, die misverstanden allerminst buitensloot. Was eenmaal een leerplan vastgesteld, dan wees de LOW 1920, net zo min als de wet van 1878, de weg aan om in het eenmaal vastgestelde wijziging te verkrijgen, tenzij het initiatief daartoe uitging van het schoolhoofd.

"De Wetgever heeft daarbij blijkbaar niet stil gestaan, onopzettelijk niet, óf hij achtte het niet nodig of zelfs niet gewenscht, dat die weg werd gewezen. Maar hoe dat zij, mijns inziens is het absurd om aan te nemen, dat de Wetgever inderdaad gewild zou hebben, dat geen macht ter wereld, buiten het hoofd der school, in het eenmaal vastgestelde wijziging zou kunnen brengen".

Bij deze passage is op het origineel van de brief met potlood in de kantlijn geschreven: "ja, maar de wet luidt nu eenmaal aldus!".

De hoofdinspecteur vervolgde, dat het in de bedoeling van de wetgever moet hebben gelegen, dat het initiatief tot wijziging ook zou kunnen uitgaan van burgemeester en wethouders, het college dat met het hoofd der school in deze zaak het naast betrokken is.

"Vandaar, dat ik meen, dat wanneer de gewone weg - dat is dat een ontwerp-wijziging uitgaat van het hoofd der school - niet kan worden gevolgd, omdat het hoofd der school weigert met een ontwerp te komen, deze gedragslijn zal kunnen worden gekozen: Burgemeester en wethouders doen mededeeling van de door hen gewenschte wijziging aan het hoofd der school; zij verzoeken het hoofd der school deze wijziging, welke zij voor alle zekerheid mede ter kennis brengen van de onderwijzers, te bespreken met de gezamenlijke onderwijzers der school en hun daarna zijn gevoelen, onder mededeeling van de eventueele bij de bespreking met de onderwijzers ingediende afwijkende voorstellen, kenbaar te maken. Daarna volgt vaststelling in overeenstemming met den Inspecteur.

Wordt met den Inspecteur geen overeenstemming verkregen, dan is het derde lid van artikel 25 van toepassing.

En mocht, hetgeen te verwachten is, het hoofd der school tegen dezen gang van zaken bezwaar hebben, dan kan hij zich daaromtrent richten tot Uwe Excellentie en kan hij desgewenscht stappen doen om vernietiging van het ten dezen genomen besluit te verkrijgen, als zijnde dit in strijd met de Wet" (AMO).

Dit betoog vermocht de minister niet te overtuigen. Op 7 juli 1928 deelde deze aan het gemeentebestuur van Emmen mee dat bij weigering van een hoofd der school om een ontwerp (tot wijziging) van het leerplan in te dienen, burgemeester en wethouders het leerplan of de wijziging daarvan niet in overeenstemming met de inspecteur konden vaststellen.

Men moet de hoofdinspecteur toegeven, dat de wettelijke situatie met betrekking tot de vaststelling of wijziging van een leerplan van openbare lagere scholen absurd was. Aan een der betrokkenen in de procedure (en wel een die een adviserende rol daarin speelde) werd de mogelijkheid geboden tot volledige blokkade van die procedure. Daar staat tegenover, dat de wet duidelijke taal sprak en dat de door de hoofdinspecteur gesuggereerde oplossing met de woorden van de wet in strijd was. Ik kom op deze zaak in hoofdstuk VII nog terug en stel voorlopig vast, dat de wetgever een fout had gemaakt en dat het zaak was die zo spoedig mogelijk ongedaan te maken. Dat is ook gebeurd, maar eerst in een laat stadium, namelijk bij de wet van 22 mei 1937. Deze voegde aan de eerste zin van het eerste lid van artikel 25 het volgende toe:

"Indien het hoofd der school in gebreke blijft een wijziging te ontwerpen van de regeling van de schooltijden, van die der vacantiën, van het leerplan of van de lijst der bij het onderwijs te gebruiken boeken en de daarmede verband houdende andere leer- en hulpmiddelen, welke door burgemeester en wethouders of den inspecteur wenselijk wordt geacht, kan zij door burgemeester en wethouders in overeenstemming met den inspecteur worden vastgesteld".

Dat het zo lang heeft geduurd voor de wet gewijzigd werd, is wellicht veroorzaakt door het feit, dat conflicten als de hier bedoelde zo betrekkelijk zelden voorkwamen. Behalve de bovengenoemde valt binnen de tijd, waarover mijn onderzoek zich uitstreckte, nog slechts het geval-Peize, waarin de minister op 11 oktober 1930 in gelijke zin als in Emmen besliste 28).

Voor het vaststellen of wijzigen van het leerplan was overeenstemming tussen burgemeester en wethouders en de inspecteur vereist. Dit leverde meestal geen (grote) moeilijkheden op. Dikwijls nam de inspecteur het initiatief door met het hoofd en de onderwijzers overleg te plegen. Het hoofd zond het ontwerp bij burgemeester en wethouders in, die bereidwillig instemden (bv. V 1925.15/16). Soms nam het gemeentebestuur het initiatief door aan het hoofd of de hoofden de vraag voor te leggen, of en zo ja welke wijzigingen zij nodig oordeelden of door hen een wijzigingsvoorstel ter overweging toe te zenden (bv. een voorstel om een nieuw vak in te voeren). De inspecteur te Dordrecht bleek daar moeite mee te hebben. Hij had liever gezien, dat na de zo kort tevoren tot stand gebrachte algehele herziening, voorlopig rondom het leerplan rust zou heersen en deed zijn best om de hoofden en burgemeester en wethouders tot terughoudendheid te bewegen (V 1925.15 en V 1926.21). Het recht van burgemeester en wethouders om een dergelijk initiatief te nemen bestreed hij echter niet. Ook in andere gevallen trachtten inspecteurs gemeentebesturen te bewegen geen (in de ogen van het toezicht) onberaden stappen te doen, zoals het invoeren van het vak lichamelijke oefening, terwijl de problemen rondom gebouw, terrein en leermiddelen nog niet waren opgelost (V 1929.11). Wel vond de minister dat, als een hoofd eenmaal een wijzigingsvoorstel had ingezonden, burgemeester en wethouders dit niet mochten achterhouden, maar verplicht waren het aan de inspecteur voor te leggen. Zou met de inspecteur geen overeenstemming kunnen worden bereikt, dan kon de zaak langs de weg van artikel 25, lid 3, aan hem ter beslissing worden voorgelegd 29).

De geadresseerde van de ontwerpen en voorstellen van het hoofd was dus niet alleen het gemeentebestuur, maar steeds ook de inspecteur. De bewoordingen van de wet ("door burgemeester en wethouders, na kennisneming van de bij die bespreking ingediende afwijkende voorstellen, in overeenstemming met den inspecteur vastgesteld, en zoo nodig gewijzigd") lieten mijns inziens in beginsel een andere interpretatie toe.

Anders dan bij de bijzondere scholen was jaarlijkse inzending van het leerplan aan de inspecteur bij het openbaar onderwijs niet verplicht. Een aantal inspecteurs meende dat als gevolg daarvan het leerplan in het bijzonder onderwijs meer aandacht kreeg dan bij het openbaar onderwijs en zij streefden ernaar bij het ontwerpen of wijzigen van leerplannen van openbare scholen daarin een bepaling te doen opnemen, die heroverweging ervan na 2 of 3 jaar verplicht maakte (bv. V 1924.17 en V 1925.14/15). Van een algemeen beleid op dit punt was blijkbaar geen sprake. In veel gevallen konden de colleges van burgemeester en wethouders met dit streven instemmen, maar er waren er ook die bezwaren hadden, omdat wijziging van een leerplan nogal eens gepaard ging met verhoging van kosten, verhogingen die bovendien via artikel 101 doorwerkten bij de uitkering van het bedrag per leerling aan de bijzondere scholen in de gemeente (V 1929.11).

Eveneens met het doel om regelmatig herziening van het leerplan te bevorderen stelden de inspecteurs te Ommen en Enschede in 1925 voor, dat gemeentelijke verordeningen de hoofden der scholen zouden verplichten om jaarlijks verslag uit te brengen (V 1925.14). Of dit in practijk gebracht is, is mij niet bekend. In de jaarverslagen en de literatuur vond ik dit voorstel verder niet terug.

Het terrein, waarbinnen het gemeentebestuur slechts kon beslissen in overeenstemming met de inspecteur, werd in het eerste lid van artikel 25 afgebakend met 'regeling van de schooltijden en van de vacaties, het leerplan, de aanwijzing van de bij het onderwijs te gebruiken boeken en de verdeling van de school in klassen'. Het was dus van groot belang te weten wat daaronder moest worden verstaan, met name omdat op de genoemde punten de gemeenteraad niet bevoegd was. In dit opzicht behield de jurisprudentie op de wet van 1878 haar betekenis, zoals de minister op 15 februari 1924 aan de inspecteur te Heerenveen mededeelde. De raad was bv. niet bevoegd speelpauzen vast

te stellen, te bepalen dat er bij de aanvang en de sluiting der klasse zal worden gezongen of bepalingen te maken over gewone en buitengewone vacantes. Daarentegen behoorde de vaststelling van het tijdstip van toelating van leerlingen wel aan de raad 30).

De verdeling der school in klassen leverde blijkbaar weinig moeilijkheden op. Laban vermeldt hierover enkel oude jurisprudentie betreffende de wet van 1878. De verdeling hield bv. niet in de regeling van de bevordering der leerlingen, of de verdeling der leerlingen over de lokalen. Het eerste kon bij plaatselijke verordening, het tweede door het hoofd worden geregeld. Toevoeging aan een school van een 7e en 8e klasse door de gemeenteraad van Zierikzee in 1907 was volgens de minister van binnenlandse zaken niet in strijd met de wet, indien het besluit gewijzigd werd in die zin dat niet van (een 7e en 8e) klasse, maar van leerjaar gesproken werd 31). In de jaarverslagen en het archief van het ministerie vond ik nauwelijks iets, dat doet vermoeden dat verdeling van de school in klassen tot interpretatie- of toepassingsproblemen leidde. De verhoging van de leerlingenschaal ex artikel 28, een middel tot bezuiniging op de onderwijsuitgaven, maakte dat het vraagstuk van de combinatie-klassen zich scherper deed gevoelen (V 1925.14). Een enkel maal maakte een inspecteur er bezwaar tegen, dat hoofden van scholen wel erg weinig leerlingen in hun klas hadden in vergelijking met de zeer grote klassen van hun onderwijzers (V 1928.13/14). Maar de verdeling van de leerlingen over de klassen is een andere zaak dan de verdeling van de school in klassen. De laatste betreft de schoolorganisatie en ligt, meestal voor langere tijd, vast in de in artikel 25, lid 1, genoemde regeling, meestal deel uitmakend van het leerplan. De verdeling van de leerlingen over de klassen wijzigde zich telkens bij toelating, bevordering en terugzetting, niet alleen bij het begin van elk schooljaar, maar ook tussentijds.

Ook de aanwijzing van de bij het onderwijs te gebruiken boeken was geen onderwerp dat de geesten beroerde. De hoofdinspecteur in de IVe hoofdinspectie meende, dat hieronder niet alleen de boeken vielen, die in de klas werden gebruikt, maar ook de bibliotheekboeken. Dat was wel lastig voor de inspecteurs, die al die boeken moesten kennen, maar middels steekproeven konden zij zich toch op de hoogte houden (V 1929.12). Meer was hierover niet te vinden. In 1937 werd de vraag overwogen of het niet wenselijk was boeken te vervangen door leer- en hulpmiddel. De regering wees dit af, omdat dat een te ver gaande bemoeiing van de inspecteur tot gevolg zou hebben. Men werd het tenslotte eens over de formule "boeken en de daarmede verband houdende leer- en hulpmiddelen" 32).

De regeling der schooltijden en vacantes was daarentegen wel een terrein vol voetangels en klemmen. Menigmaal moest de minister in een conflict hierover tussen burgemeester en wethouders en de inspecteur beslissen. Over die beslissingen spreken wij hieronder. Eerst moet de vraag wát onder regeling van de schooltijden en de vacantes moest worden verstaan worden beantwoord. Ik herinner eraan, dat artikel 25, lid 1, tot 1923 sprak van "de regeling van de schooltijden en van de vacantiën", wat één regeling betekende voor twee onderwerpen, en vanaf dat jaar over "de regeling van de schooltijden, die van de vacantiën".

In 1925 rees in de vergadering van inspecteurs in de IIIe hoofdinspectie de vraag of onder schooltijd moest worden verstaan de tijd, welke als zodanig voor elke klasse in het leerplan is vermeld, dan wel de tijd, waarbinnen aan alle klassen van de school les werd gegeven. In het eerste geval was het einde van de schooltijd afhankelijk van de lesrooster voor iedere klasse afzonderlijk, zodat bv. voor de laagste klasse de schooltijd een uur eerder zou kunnen eindigen dan voor de hoogste. In het tweede geval zou de schooltijd óók voor de laagste klassen eindigen op het tijdstip waarop die voor de

hoogste afliep De vraag had practisch belang in verband met de mogelijkheid die een onderwijzer, waarvan de klasse een uur eerder eindigde dan de overige, al dan niet had om in dat uur elders les te geven.

Desgevraagd deelde de minister mee, dat in het algemeen onder schooltijd moest worden verstaan de tijd, die als zodanig voor elke klasse in het leerplan en de lesrooster was vermeld Omdat de inspecteurs zelf het (terechte) voorbehoud hadden gemaakt, dat de onderwijzers met minder lesuren beschikbaar moesten blijven om eventueel in een andere klasse in te vallen, kan even goed de tweede interpretatie worden gehanteerd Beide uitleggingen achtte de minister daarom goed verenigbaar Reeds bij de behandeling van de L O W in de Staten-Generaal maar ook daarna had de minister er op aangedrongen, dat het onderwijs in handwerken, in afwijking van de in vele gemeenten bestaande gewoonte, binnen de gewone schooltijd zou worden gegeven Toen hem bleek dat niet overal van de zijde van het rijksschooltoezicht in dien geest werd gehandeld, ja, dat zelfs met toestemming van de inspectie hier en daar uren voor handwerken opnieuw buiten die tijd werden geplaatst, drong hij er in een circulaire van 31 oktober 1921 bij de inspecteurs op aan, zich aan de door hem gegeven richtlijn te houden waar dat maar enigszins mogelijk was 33). Ik schreef hierover reeds op de p 129 waar bleek dat de inspectie met deze ministeriele richtlijn veel moeite had Binnen de gewone, dit is de volgens de procedure van artikel 25, lid 1, vastgestelde schooltijd, viel het onderwijs in alle (verplichte en facultatieve) vakken van de artikelen 2 en 3 Daarbuiten was de gemeente vrij Op p 131 bv bleek dat de L O W. niet verbood om, aansluitend aan de gewone schooltijd, voor de leerlingen van de 5e en 6e klas, wier ouders dat wensten, een cursus Frans te doen geven. Deze cursus werd niet en kon niet worden geregeld in het leerplan van de openbare lagere school en stond daar geheel los van De (gewone) schooltijd als bedoeld in de aanhef van artikel 25 moest men zien in nauw verband met het daar eveneens genoemde leerplan In de practijk was trouwens de regeling der schooltijden een deel van het leerplan Ik merk nog op, dat de rooster, waarvan eerst in lid 4 sprake was, de getrouwe weergave en uitwerking moest zijn van zowel het leerplan als de regeling der schooltijden

Hozeer ook de regeling der vacantie omstreden was, het begrip vacantie zelf leverde geen moeilijkheden op

Tenslotte het leerplan. Dit was het enige van de in lid 1 gehanteerde begrippen waarvan de wetgever de betekenis enigszins had vastgesteld Het leerplan moest volgens lid 2 aangeven of aanwijzen de omvang van het onderwijs, de verdeling van de leerstof over de klassen, het aantal uren dat aan elk vak afzonderlijk zou worden besteed, de verdeling van de leerstof over de leerjaren, opdat, zoals het lid besloot, een voldoende en regelmatig voortschrijdend onderwijs in die leervakken wordt verkregen.

De eerste vraag die hier rijst is hoe het voorschrift, dat het door burgemeester en wethouders in overeenstemming met de inspecteur vast te stellen leerplan de omvang van het onderwijs diende te bepalen, te rijmen viel met de bepalingen van de artikelen 22 en 23 van de L O W Artikel 22, lid 1, zoals dat in 1920 luidde, schreef de goedkeuring door Gedeputeerde Staten voor van de besluiten van de gemeenteraad betreffende het getal der scholen en de vakken, welke op de scholen zullen onderwezen worden Ook konden Gedeputeerde Staten vermeerdering van het getal scholen of de omvang van het onderwijs bevelen, de hoofdinspecteur gehoord Lid 2 gaf de Kroon de bevoegdheid gelijke vermeerdering te bevelen Bij de wetswijziging van 16 februari 1923 werd het artikel grondig gewijzigd. Mij beperkend tot de omvang van het onderwijs, bepaalde het eerste lid dat burgemeester en wethouders jaarlijks aan Gedeputeerde Staten mededeling moesten doen van de vakken, waarin op elke school onderwijs werd gegeven.

Gedeputeerde Staten, de hoofdinspecteur gehoord, konden vermeerdering van het aantal scholen of van de omvang van het onderwijs (lid 2) en vermindering van het aantal scholen (lid 3) gelasten. De Kroon kon gelijke beslissingen nemen. Het eveneens in 1923 gewijzigde artikel 23 bepaalde in lid 1, sub e, dat de besluiten van de gemeenteraad tot vermindering van de omvang van het onderwijs aan een school, aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten waren onderworpen.

Burgemeester en wethouders en de inspecteur moesten, wanneer zij in het leerplan de omvang van het onderwijs bepaalden, rekening houden met de besluiten, die de gemeenteraad op grond van de artikelen 22 en 23 had overgenomen. Onder het begrip "omvang van het onderwijs" kan men zowel het aantal vakken als het aantal leerjaren rekenen. De door Laban vermelde jurisprudentie op artikel 23 laat op dit punt geen twijfel 34). Ook de jaarverslagen gaan hiervan steeds uit. Tot de omvang van het onderwijs rekende de wetgever niet het aantal scholen. Dit werd in lid 2 van artikel 22 van de omvang van het onderwijs onderscheiden.

Voor de inspecteur betekende dit, dat zijn medebeslissingsrecht inzake de vaststelling en wijziging van het leerplan van beperkter omvang was dan uit artikel 25 bleek. Als adviseur van de gemeenteraad zal hij overigens zeker een rol hebben gespeeld. Advies van de hoofdinspecteur inzake door Gedeputeerde Staten te nemen besluiten was in de wet voorgeschreven.

Een tweede vraag is wat het verschil was tussen verdeling van de leerstof over de klassen en verdeling van de leerstof over de leerjaren. Zou klasse niet meer betekenen dan een groep leerlingen van een bepaald leerjaar, dan zou de wetgever hebben kunnen volstaan met de verdeling van de leerstof over de leerjaren in het leerplan verplichtend voor te schrijven. Hij vermeldde daarnaast echter apart de verdeling van de leerstof over de klassen. Mogelijk is dat bij klasse ook het eventueel door de leerling te volgen voortgezet onderwijs een rol speelde. De school zou dan kunnen bestaan uit een cursus van 7 leerjaren (met elk een of meer klassen) voor kinderen voor wie het g.l.o. eindonderwijs was en een cursus van 6 leerjaren (wederom elk met een of meer klassen) voor leerlingen die voortgezet onderwijs zouden gaan volgen. Deze veronderstelling steunt op het veel door de inspecteurs gebruikte begrip 'opleidingsklasse'. Er is echter in de literatuur over artikel 25 geen aanwijzing te vinden hoe de wetgever zich dit begrippenpaar klasse en leerjaar heeft gedacht en voor het rijksschooltoezicht was het blijkbaar geen probleem. In de jaarverslagen, advisezen aan de minister enz., gebruikte men de twee termen, behoudens een enkele uitzondering, zie p. 154, door elkaar. Ook minister en kamerleden deden dit.

Een laatste vraag was hoe gedetailleerd de leerstofverdeling moest zijn. Geschillen tussen burgemeester en wethouders en de inspecteur, door de minister op grond van lid 3 opgelost, hebben zich hierover in de onderzoeksperiode niet voorgedaan. Ook de jaarverslagen bieden op dit punt zeer weinig. Ik vond slechts de klacht van de inspecteur te Zutphen, dat vele leerplannen op dit punt te kort schieten en volstaan met een opgave van de gebruikte methoden (V 1928.13). Ik kom hier bij de artikelen 89 en 90 op terug.

Ik herinner er nog aan, dat de wetgever voor het openbaar gewoon lager onderwijs geen minimum aantal schoolweken of lesuren had voorgeschreven, zoals hij dat voor de bijzondere school wel deed. Burgemeester en wethouders en de inspecteur waren op dit punt dus vrij. Merkwaardig was daarom dat de inspecteur in Breda in 1923 er over klaagde, dat als gevolg van het streven om handwerken binnen de gewone schooltijd te geven, de leerlingen der laagste klassen van nagenoeg alle gemengde openbare scholen minder lesuren per week kregen dan zelfs het wettelijk aantal, om de onderwijzeressen dier klassen in de gelegenheid te stellen voor de meisjes van de hogere klassen dit vak te geven (V 1923.15). Voor de u.l.o.-scholen, zowel de openbare als de bijzon-

dere, bevatte artikel 3, lid 4, wel een voorschrift over het te geven minimaal aantal uren, maar de opmerking van de Bredase inspecteur had daarop duidelijk geen betrekking. Ook de vergoedingsregelingen, bij K.B. vastgesteld ter uitvoering van verschillende artikelen uit de L.O.W., bevatten voor het openbaar onderwijs geen bepaling van het minimum aantal uren.

Ik kom aan het derde lid van artikel 25, dat de minister de bevoegdheid gaf te beslissen in geschillen tussen burgemeester en wethouders en de inspecteur. Laban vermeldt enige tientallen beslissingen. Ik vat de belangrijkste hieronder samen en voeg er nog enig commentaar naar aanleiding van ander materiaal aan toe.

Handwerken. Na de bovenvermelde circulaire van 31 oktober 1921 hebben de inspecteurs, ondanks het in de jaarverslagen bij herhaling naarvoren komende, van dat van de minister afwijkende standpunt, er consequent naar gestreefd het onderwijs in de nuttige handwerken binnen de gewone schooltijden te doen geven. Bij de uitvoering van de circulaire konden zij er op rekenen, dat de minister hen tegenover de gemeentebesturen in het gelijk stelde. De minister stond een uitzondering toe ingeval het onderwijs door een vakonderwijzeres werd gegeven, waarvan het salaris niet ten laste van het rijk maar van de gemeente kwam 35).

Regeling der schooltijden. Het verschil betrof in hoofdzaak de vraag of gedurende 5 volle dagen per week (met een geheel vrije zaterdag) onderwijs zou worden gegeven, dan wel op alle 6 werkdagen, maar met de woensdag- en zaterdagmiddag vrij. In het algemeen hebben inspecteurs en hoofdinspecteurs zich om schoolhygiënische redenen tegen de vrije zaterdag verzet (bv. V 1925.16 en V 1929.12) en zij werden daarin door de minister gesteund. Deze liet evenwel bijzondere omstandigheden meespelen zoals bv. in het geval Almkerk, waarin hij tegen de wens van de inspecteur een vrije zaterdag toestond, omdat het merendeel der kinderen een half uur of meer van de school af woonde en omdat het personeel op zaterdag ver moest reizen om cursussen te kunnen volgen 36). In een geschil over de speelpauzen, waarbij de inspecteur er, in tegenstelling tot het gemeentebestuur, voor pleitte om de (kortere) morgenschooltijd voor de laagste 2 klassen met 10 minuten pauze te onderbreken, koos de minister de zijde van de inspecteur 37).

Vacanties. Geen zaak leidde tot zoveel meningsverschillen als de regeling der vacanties. De wet liet gemeenten en schoolbesturen op dit punt vrij. De inzichten van gemeentebesturen en inspecteurs liepen in een aantal gevallen blijvend uiteen, waardoor beroep op de minister noodzakelijk werd. Daar was allereerst de duur van de vacantie. Blijkens de jaarverslagen heeft de inspectie zich in het algemeen krachtig verzet tegen de verlenging daarvan (V 1922.15, V 1923.16 en V 1927.16). Een veel gebruikt argument was, dat veel ouders niet weten hoe hun kinderen gedurende een groot aantal vrije dagen bezig te houden of te laten houden (V 1922.18 en V 1928.4). Van een uniform beleid was echter geen sprake. Ten dele kan dit verklaard worden uit de noodzaak met uiteenlopende plaatselijke omstandigheden rekening te houden (verschil tussen stad en platteland, aanwezigheid van bijzondere scholen in de omgeving van de openbare school, school voor eindonderwijs of voor opleiding tot het volgen van v.h.m.o., marktdagen en andere locale of regionale evenementen). Daarnaast zijn er echter ook duidelijke verschillen van inzicht tussen inspecteurs in vergelijkbare inspecties over de gewenste duur van de vacanties waar te nemen; vindt de een 6 weken in totaal per jaar voldoende, een ander kiest voor in totaal 7 1/2 week (V 1923.15/16).

De geschillen, die niet in een compromis tussen alle betrokkenen konden worden opgelost, werden aan de minister voorgelegd 38). In zijn beslissingen valt de neiging op om, waar dit enigszins mogelijk is, tegemoet te komen aan de wensen van de gemeenten (burgemeester en wethouders, onderwijzend personeel, ouders). Dit leidde bijna steeds tot een langere duur van de vacanties dan door de inspecteurs voorgestaan. In 1929 steunde de minister het gemeen-

tebestuur van Alkmaar in zijn streven om tegen de wens van de inspecteur in, de zomervacantie van 3 tot 4 weken uit te breiden, maar hij achtte het wel gewenst dat schoolreisjes en dergelijke dan binnen de vakantie zouden vallen. In een nadere toelichting haastte hij zich te verklaren dat hij het personeel niet tot medewerking daaraan wilde dwingen; de zomervacantie moest ingevolge zijn beslissing 4 weken duren en gedwongen medewerking van onderwijzers aan schoolreisjes in die vakantieperiode kwam daarmee in strijd. Toen in 1924 de inspecteur te Rotterdam een voorstel van burgemeester en wethouders van die stad om de zomervacantie van een aantal scholen op de reeds voor andere scholen geldende duur van 1 maand te bepalen, wilde aanhouden tot de algehele herziening van het leerplan, besliste de minister voor onmiddellijke uitbreiding van de vakantie. In Assen kon de zomervacantie van een opleidingsschool voor gymnasium en h.b.s. tot 5 weken worden uitgebreid, omdat de minister oordeelde

"dat nu burgemeester en wethouders van Assen in overeenstemming met de oudercommissie... van oordeel zijn, dat voor haar een zomervacantie van vijf weken dient te worden vastgesteld, er niet voldoende aanleiding bestaat om in anderen zin te beslissen" (9 december 1925).

In een geschil in Lochem over de duur van zomervacantie en herfstvacantie te samen, koos de minister voor een compromis-voorstel dat door de inspecteur was gedaan (28 december 1927). Ook in het geval-Rijnsburg, waar burgemeester en wethouders de zomervacantie op 3 weken wilden handhaven, terwijl hoofd en inspecteur deze op 4 weken wilden brengen, besliste de minister in de door de inspecteur gewenste zin. Het motief van de inspecteur was, dat de kleine openbare school zich moest aansluiten bij de vacantiedur van de bijzondere scholen ter plaatse (V 1929.11).

Ook geringe uitbreidingen stuitten soms bij het schooltoezicht op bezwaar. Een verandering van de regeling der vacaties in Muiden werd door de inspecteur en de hoofdinspecteur bestreden, omdat ook een geringe uitbreiding (in dit geval 4 dagen) een precedentwerking zou hebben op de hoofden van andere plattelandsscholen. Zij vonden de vacaties ruim genoeg en bepleitten alleen dan uitbreiding toe te staan als het belang van ouders en leerlingen deze noodzakelijk maakten. De Onderwijsraad, door de minister om advies gevraagd, zag niet in waarom aan de wens van hoofd en gemeentebestuur niet zou kunnen worden voldaan. Wanneer de openbare school zich naar de bijzondere zou willen richten, dan stond haar dit vrij. Schade voor het onderwijs was niet te verwachten. De minister sloot zich hierbij aan en wees de bezwaren van inspecteur en hoofdinspecteur af (AMO).

Naast de duur van de vacaties speelde ook de vraag, of er al dan niet een herfstvacantie gegeven moest worden in de jaren 1921-1930 een grote rol. Onder de inspecteurs werd hierover verschillend gedacht. Dat enkele dagen vrij tussen zomer en Kerstmis de geestelijke vermoeidheid van de kinderen zou doen verdwijnen, leek een aantal van hen niet waarschijnlijk (V 1929.12). De inspecteur te Alkmaar schreef ironisch over de "waargenomen afmatting der jeugd in December" en wilde alleen met een herfstvacantie accoord gaan als het personeel bereid was om "zijn deel te doen dragen in het herstel der afgematte hersenen door in de gewenste herfstvacantie er dagelijks met de klasse op uit te trekken", een voorstel, dat niet in goede aarde viel, maar dat, kennelijk tot genoegen van de inspecteur, de herfstvacantie-wagen voorlopig uit het spoor bracht (V 1928.14). Andere inspecteurs hadden met de herfstvacantie minder moeite en tegen het einde van de onderzoeksperiode lijkt deze langzaam in te burgeren.

In het verslag over 1926 deelde de hoofdinspecteur in de IIIe hoofdinspectie mee, dat zich geen geschillen over leerplannen voordeden, dan behoudens een

enkele maal over de invoering van de herfstvacantie (V 1926 20) Waarschijnlijk is hiermee niet bedoeld een geschil, dat op grond van artikel 25, lid 3, aan de minister werd voorgelegd en door hem beslist. Ik heb althans voor de gehele periode 1921-1930 geen beslissing, die uitsluitend op de herfstvacantie betrekking had, gevonden. Wel blijkt uit de boven gemelde jurisprudentie over de duur van de vakantie impliciet, dat de minister tegen invoering van de herfstvacantie geen bezwaren had.

Toestellen lichamelijke oefening Burgemeester en wethouders van Leiden wilden in het leerplan voor het onderwijs in de lichamelijke oefening voor het vijfde en zesde leerjaar toesteloefeningen opnemen. De inspecteur had hiertegen pedagogische en financiële bezwaren. Ook was hij van mening, dat er sprake van strijd met de wet was "vermits de omvang van het vak lichamelijke oefening, zoomin als die van andere vakken, in de wet is voorgescreven, en zijns inziens daarvoor als maatstaf zou dienen het programma, dat bij Koninklijk Besluit van 10 september 1923 voor het examen in dat vak is vastgesteld, en dat geene toesteloefeningen zou omvatten". Een argumentatie, die, zoals wij in hoofdstuk III zagen, ook in de 19e eeuw door inspecteurs werd gehanteerd en die - zou zij gevolgd zijn - er toe zou hebben geleid, dat de omvang van de tot het lager onderwijs behorende vakken zou worden bepaald door de exameneisen voor het geven van onderwijs in die vakken. De minister wees dit bezwaar af, omdat de begrenzing van de leerstof, haar indeling en verdeling over de leerjaren, zich slechts kan baseren op de overweging, wat voor de leerlingen van bepaalde leeftijd en met bepaalde vorderingen dienstig is. Ook meende de minister, dat de relatie tussen de eisen aan de leerstof te stellen en de exameneisen niet in de door de inspecteur bedoelde absolute zin bestaat, al bestaat zij uiteraard tot op zekere hoogte.

Met andere woorden gemeentebestuur en inspecteur zijn bij het bepalen van de omvang etc. van het onderwijs wettelijk vrij, maar de exameneisen mogen wij zien als een vertaling van wat algemeen als normaal voor het geven van het betrokken vak wordt beschouwd, zonder dat hier dwingende eisen voor de leerstof uit voortvloeien.

Voor wat betreft de pedagogische bezwaren meende de minister, dat deze voor elke school afzonderlijk moeten worden beoordeeld. In het Leidse geval hield hij er rekening mee, dat het onderwijs in de lichamelijke oefening door vakonderwijzers met een m.o.-bevoegdheid werd gegeven. Het financieel motief kon reeds hierom niet de doorslag geven, omdat de vakonderwijzers voor rekening van de gemeente waren. Toch kreeg de inspecteur nog gedeeltelijk zijn zin. De minister aanvaardde het ontwerp van burgemeester en wethouders, behalve dat daaruit - op gronden aan de leeftijd der leerlingen ontleend - zou komen te vervallen hetgeen voorkwam onder de hoofden "klimstokken, rekstok en brug". Deze beslissing (van 4 februari 1925) laat zien, dat de beslissingen van de minister, hoewel de vrijheid van de gemeenten zoveel mogelijk ontziende, toch betrekking konden hebben op details van het leerplan 39).

Vereenvoudigde spelling Na 1920 verschenen er veel nieuwe leerboekjes voor het vak Nederlandse taal, waarin een nieuwe spelling werd gebruikt. Daardoor werd het moeilijk om de officiële spelling van De Vries en Te Winkel te handhaven. Deze toestand vroeg volgens de inspectie om het opnieuw vaststellen van vaste regels, die algemeen als richtsnoer voor het zuiver schrijven van onze taal werden aanvaard (V 1922 146). Het terrein winnen van de nieuwe spelling wordt in de jaarverslagen door enkele (hoofd)inspecteurs betreurd, omdat nonchalance en slordigheid in het schrijven er een gevolg van zouden zijn (V 1922 178). Maar in het verslag over 1928 citeerde de hoofdinspecteur uit de Ie hoofdinspectie uit een op dat moment nog niet gepubliceerd onderzoek, dat door het schooltoezicht het invoeren van een vereenvoudigde spelling algemeen gewenst werd. "Inmenging der Regeering wordt met het oog op den chaotischen toestand, die ten aanzien der spelling heerscht, dringend

noodig geacht. Het is mijn besliste overtuiging, dat er hier periculum in mora is" (V 1928.131).

Het onderzoek, waarvan hier sprake is, is vermoedelijk het rapport van de inspectiecommissie, ingesteld op 22 mei 1926, dat minister Waszink tot de conclusie bracht dat handhaving van de spelling van De Vries en Te Winkel, als de enige door de regering erkende, niet langer mogelijk was. De ministerraad deelde dit standpunt niet en opnieuw moest de inspectie-commissie advies uitbrengen. Dit advies van 17 april 1929 werd de grondslag van de circulaire van minister Terpstra van 12 september 1929, die enige afwijkingen van de officiële spelling accepteerde door gewijzigde criteria op te stellen voor de beoordeling van schriftelijk werk bij sommige examens 40).

In 1930 is er blijkbaar toch niet veel gewonnen. De inspecteur in Terneuzen klaagde in ieder geval: "Kwam er in de spelling van onze Nederlandse taal alvast maar eenheid, dan zou er al veel gewonnen zijn" (V 1930.334). Maar zijn collega in Ommen oordeelde, dat het met de spelling wel losliep en dat het toepassen van de spellingsregels, die door de leerlingen zo vaak vergeten werden, tot een minimum werd beperkt. Hij zocht de oorzaken van de onvoldoende resultaten van het taalonderwijs elders (V 1930.283).

Het valt in het licht van deze nogal chaotische toestand op, dat slechts één inspecteur in de jaren 1921-1930 uitspraken van de minister over de spellingskwestie uitlokte, naar aanleiding van geschillen met gemeentebesturen over de leerplannen van lagere scholen, namelijk de inspecteur te Alkmaar. Deze had bezwaar tegen plaatsing op de boekenlijst van een leerboek voor het 4e en 5e leerjaar, waarin de buigingsuitgangen niet waren opgenomen. Omdat burgemeester en wethouders op voorstel van het schoolhoofd het boek wel wilden gebruiken, vroeg de inspecteur een uitspraak van de minister. Deze besliste op 21 juli 1923:

"dat bij het onderwijs in de Nederlandse taal op de lagere scholen de spelling van De Vries en Te Winkel behoort te worden gevolgd; dat echter volgens het leerplan der openbare lagere school te Petten, hetwelk ook door den inspecteur van het lager onderwijs in de inspectie Alkmaar is goedgekeurd, eerst in het zesde leerjaar de buigingsuitgangen worden onderwezen; dat in die omstandigheden voor deze school het toelaatbaar moet worden geacht bij de steloefeningen in de lagere klassen dan het zesde leerjaar boekjes te gebruiken, waarin de buigingsuitgangen zijn weggelaten" 41).

Gelet op de situatie met betrekking tot de spellingkwestie, die boven beknopt werd geschetst, was een uitspraak van de minister, gedaan in 1923, dat de spelling De Vries en Te Winkel moest worden gevolgd, begrijpelijk. Enige jaren later zou hij dat zeker niet zo stringent hebben geformuleerd. Hij liet het gebruik van een leerboek zonder buigingsuitgangen in het vierde en vijfde leerjaar echter toe, omdat de inspecteur daarmee bij de vaststelling van het leerplan reeds impliciet accoord was gegaan. Hij zou, uitgaande van de door hemzelf vastgestelde verplichting om de officiële spelling te volgen, de inspecteur hebben kunnen opdragen een wijziging van het leerplan te bevorderen. Bij weigering van het gemeentebestuur hieraan mee te werken, zou hij langs de weg van lid 3 van artikel 25 de wijziging zelf hebben kunnen gelasten. In plaats daarvan hield hij de inspecteur de consequenties voor van het door hem mede tot stand gebrachte leerplan. Bestonden er toen reeds bij de minister aarzelingen ten aanzien van de officiële spelling? Interessant is nog, dat de minister de spelling De Vries en Te Winkel verplicht achtte voor de lagere scholen, dit is inclusief het bijzonder onderwijs. Ik kom daarop bij de artikelen 89 en 90 terug. Ook valt op, dat de minister in zijn uitspraak geen onderscheid maakte tussen klasse en leerjaar.

Dezelfde inspecteur had in 1923 nog een tweede geschil en wel met het gemeentebestuur van Andijk. Dit wilde ook in het zesde leerjaar de buigingsuitgangen laten vervallen. Hiertegen had de minister, in de lijn van zijn beslissing van 21 juli, overwegend bezwaar en hij stelde wat dit punt betreft de inspecteur in het gelijk 42).

Dezelfde inspecteur lokte nog, eveneens in 1923, een uitspraak op grond van artikel 90, lid 2, van de Onderwijsraad uit, omdat zijns inziens een leerplan van een bijzondere school, door het weglaten van de buigingsuitgangen, niet aan de wettelijke vereisten voldeed. Hij gebruikte daarvoor het merkwaardige argument dat de Nederlandse taal moet worden onderwezen in de taal, waarin de wet op het lager onderwijs is geschreven 43). De Onderwijsraad liet zich door dit argument niet overtuigen.

Ter afsluiting van de bespreking van de leden 1, 2 en 3 moet nog worden vermeld, dat de minister middels circulaire aan de inspectie de vaststelling en wijziging van de leerplannen van openbare scholen in de door hem gewenste zin trachtte te beïnvloeden. Die circulaire betroffen onder meer de taalzuivering, de dierenbescherming, de bevordering van de volkszang, de regels voor het verkeer, de Volkenbond 44), de inrichting van het zevende leerjaar, de bestrijding van de tuchteloosheid, mond- en tandverzorging, de kleur van schoolborden en kruit, maten en gewichten 45). De circulaire verzochten veelal aan de inspecteurs om bepaalde wijzigingen in de leerplannen, boekenlijsten etc. van de openbare scholen te bevorderen, terwijl ten aanzien van het bijzonder onderwijs gevraagd werd aanbevelingen te doen, de aandacht te vestigen op het standpunt van de minister of een soortgelijke formule. Bijna steeds blijkt, dat de hoofdinspecteurs in de gelegenheid werden gesteld om vooraf advies uit te brengen. Enkele malen richtte de circulaire zich tot de hoofdinspecteurs, met het verzoek een onderwerp of voorstel van de minister in de eerstvolgende vergadering met hun inspecteurs aan de orde te stellen, maar in de meeste gevallen werden de inspecteurs rechtstreeks aangeschreven.

Dikwijls werd tot het schrijven van een circulaire besloten naar aanleiding van een verzoek, door overheidslichamen of maatschappelijke instellingen tot de minister gericht. De minister van handel en nijverheid (die om hygienische redenen bezwaar had tegen het gebruik in scholen van groene schoolborden waarop met geel kruit werd geschreven), de hoofdcommissie voor de normalisatie van maten en gewichten, de Tucht-Unie, de Nationale Vrouwenraad, de Nederlandse bosbouwvereniging, de directeur van het Staatsbosbeheer enz. In hun adviezen wezen de hoofdinspecteurs de minister bij herhaling op het gevaar dat door een positieve reactie op de talloze wensen vanuit de maatschappij voor het lager onderwijs zou ontstaan.

"Bleef het bij een object, dan was de moeilijkheid niet zoo groot, maar de lucht is vol van dergelijke tendenzen, die op zich zelf te waarden en als opvoedingsmiddel aanvaardbaar zijn, maar, op de lagere school gebracht als onderwijsobject, te behandelen in een bepaald aantal dagen of uren, werken zij overlading van het programma, benadeeling van het strikt benodigde onderwijs, en daardoor oppervlakkigheid in de hand".

Bovendien attendeerden zij de minister op de grenzen die de wet stelde. De minister kon geen wijzigingen in het leerplan voorschrijven. Hier waren gemeentebestuur en inspecteur (voor de openbare scholen) en het schoolbestuur (voor de bijzondere scholen) bevoegd. De regering was niet bij machte in het leerplan te doen brengen, wat in al deze gevallen gevraagd werd. Het enige middel om hier iets te bereiken, zo dit wenselijk zou zijn, was een opdracht aan de inspecteurs "bij de behandeling van een leerplan er op toe te zien, dat nader te omschrijven onderdeelen niet zouden worden vergeten of uitvoeriger zouden worden omschreven, en bij het klassebezoek er op te letten, dat

deze onderdeelen bij het onderwijs zelf behoorlijk tot hun recht zouden komen" (AMO). Daarbij moest dan (al zeiden de hoofdinspecteurs dat in het hier geciteerde advies uit 1929 niet) het zoëven aangeduide verschil tussen openbaar en bijzonder onderwijs in acht worden genomen.

6.4.3 De toepassing van artikel 26

Voortbouwend op wat in de wetten van 1857 en 1878 hierover was bepaald, had ook de wetgever van 1920 een regeling getroffen voor het aan openbare lagere scholen te geven godsdienstonderwijs. Het verschil met de oude bepalingen lag vooral hierin dat artikel 26 van de L.O.W. 1920 een meer gedetailleerde regeling gaf.

Bij de regeling der schooltijden moest, aldus lid 1, door het vrij geven van uitdrukkelijk in de regeling genoemde uren, gezorgd worden dat de schoolgaande kinderen in de schoollokalen of elders godsdienstonderwijs van godsdienstleraren konden ontvangen. Omdat dit moest gebeuren bij de regeling der schooltijden was er een duidelijk verband tussen artikel 25, lid 1, en artikel 26, lid 1, en was het rijksschooltoezicht direct bij de totstandkoming van de regeling betreffende het godsdienstonderwijs betrokken. Dat was ook de opvatting van de minister van onderwijs in zijn beschikking van 8 oktober 1924, waarin hij onder meer zei dat over het vrijgeven van uren voor godsdienstonderwijs overeenstemming moet worden bereikt tussen burgemeester en wethouders, de inspecteur en de godsdienstleraren die door de kerkelijke gemeenten of plaatselijke kerken waren aangewezen 46).

Instemming van of overeenstemming met de inspecteur was niet voorgeschreven in lid 2, dat aan burgemeester en wethouders opdroeg 'na overleg' met de inspecteur de voorwaarden te bepalen waaronder de schoollokalen, zo nodig verwarmd en verlicht, kosteloos voor het godsdienstonderwijs ter beschikking werden gesteld. Op dit punt week de wet van 1920 af van de bepalingen van de wet van 1878 waar in artikel 22 vaststelling door het gemeentebestuur 'in overleg' met de districts-schoolopziener werd voorgeschreven. De vraag wat de juiste betekenis van deze verandering is geweest, is belangrijk met het oog op het derde lid. Daarin werd bepaald dat bij verschil omtrent het 'vrijgeven' van lid 1 en 'het beschikbaar stellen' van lid 2 tussen hen die daartoe moesten medewerken, de minister, de Onderwijsraad gehoord, zou beslissen. Wie onder "hen, die daartoe moesten medewerken" verstaan moesten worden kon voor lid 1 eigenlijk geen problemen opleveren. Dat waren immers burgemeester en wethouders en de inspecteur (die in overeenstemming met elkaar de regeling der schooltijden vaststelden, zie artikel 25, lid 1) en de godsdienstleraren. Voor wat lid 2 betreft kan men zich afvragen of een inspecteur, die over de voorwaarden overlegt met het gemeentebestuur, kan worden gerekend tot degenen die aan het besluit tot vaststellen van die voorwaarden 'medewerken'. Men moet aannemen, dat dit de bedoeling van de wetgever was, omdat in het andere geval voor burgemeester en wethouders geen partij aanwezig was met welke een verschil over de materie in lid 2 genoemd mogelijk was. Niet alleen echter burgemeester en wethouders en de inspecteur, maar ook de godsdienstleraren werden geacht te behoren tot degenen, die aan de vaststelling van de voorwaarden tot beschikbaarstelling 'medewerkten'. De predikant te Sitswerd, die in 1925 aan de minister vroeg of ook de in de lokalen aanwezige eenvoudige hulpmiddelen als schoolbord, krijt, kaartenstok en zo mogelijk papier, kosteloos ter beschikking moesten worden gesteld, werd in ieder geval in zijn verzoek door de minister ontvankelijk verklaard 47). Van beroep op de minister door inspecteurs heb

ik in het materiaal niets gevonden. Wel werden vragen gesteld en inlichtingen gevraagd.

Het vierde lid bepaalde, dat voor de toepassing van dit artikel met kerkelijke gemeenten werden gelijkgesteld verenigingen welke zich met het geven van godsdienstonderwijs aan schoolgaande kinderen belasten en dit ter kennis van het gemeentebestuur hadden gebracht, mits deze verenigingen voldeden aan bij algemene maatregel van bestuur te stellen eisen. De a.m.v.b. was het K.B. van 26 mei 1922 dat als volgt luidde:

- "1. De vereeniging moet rechtspersoonlijkheid bezitten.
2. In de statuten der vereeniging behoort haar godsdienstig doel tot uitdrukking te komen alsmede, dat zij dit doel onder meer tracht te bereiken door het doen geven van godsdienstonderwijs aan schoolgaande kinderen.
3. De vereeniging moet in de door haar uit te reiken diploma's voldoende waarborg bieden, dat zij, die van harentwege tot het geven van godsdienstonderwijs worden aangewezen, beschikken over de kennis en de pedagogische bekwaamheden, die daarvoor noodig zijn.
4. Deze diploma's worden niet vereischt van eene vereeniging, waarvan de leden de akte als onderwijzer bezitten en krachtens hun lidmaatschap bevoegd zijn vanwege de vereeniging godsdienstonderwijs te geven aan schoolgaande kinderen" 48).

Een voorstel voor dit K.B. was op 25 augustus 1921 aan de minister gezonden door de Vereniging van Christen-onderwijzers aan Overheidsscholen en Particuliere Onderwijsinrichtingen op Overheidsstandpunt, onder mededeling dat haar eigen levensvatbaarheid van de bepalingen van dit besluit zou afhangen. Juist met het oog op deze Vereniging nam de Kroon in het K.B. de artikelen 3 en 4 op. De vaststelling ervan vond eerst plaats, nadat de hoofdinspecteurs in de gelegenheid waren gesteld hun advies uit te brengen. In hun brief van 19 oktober maakten zij bezwaar tegen de voorgestelde bepaling, dat burgemeester en wethouders zouden beoordelen of de godsdienstleraren wat betreft tact en bekwaamheid aan redelijke pedagogische eisen voldeden. Verder drongen zij er op aan dat zij die godsdienstonderwijs wilden geven een of ander bewijs van bekwaamheid, afgegeven door het kerkgenootschap of de kerkelijke vereniging, zouden bezitten. Alleen lidmaatschap van het kerkgenootschap of de vereniging leek hen onvoldoende. De Kroon hield met de opmerkingen en bezwaren van de hoofdinspecteurs rekening (AMO).

De toepassing van de hierboven weergegeven regeling van het godsdienstonderwijs op de openbare lagere scholen heeft geen grote problemen opgeroepen. Het aantal scholen waar het godsdienstonderwijs werd gegeven steeg van 1386 (in 436 gemeenten) in 1922 tot 1751 (in 539 gemeenten) in 1929 (V 1929.13). Waar de regeling der schooltijden ruimte bood om godsdienstonderwijs te geven werd die niet altijd door de kerken of kerkelijke verenigingen benut. Hier speelde de schoolstrijd een rol (V 1922.18 en V 1924.18). Een enkele maal gebruikte men de uren om propaganda tegen de openbare school te maken. Door ingrijpen van de inspecteur kwam hieraan een einde (V 1928.25). In zijn advies aan de hoofdinspecteur over een verzoekschrift van de Nederlandse Protestantenvbond om op de openbare school te Vianen godsdienstonderwijs te mogen geven, deelde de inspecteur te Gorinchem mede dat er - behalve een formeel bezwaar van burgemeester en wethouders - mogelijk andere motieven zouden kunnen bestaan om op bedoeld verzoek afwijzend te beschikken. Aan de minister schreef de hoofdinspecteur, dat hiermee bedoeld was het modern-protestantse karakter van de vereniging, waartegen blijkbaar in Vianen bezwaren bestonden. Hij was van mening dat hieraan uiteraard geen grond kon worden ontleend voor een afwijzende beschikking. Omdat ook het formele be-

zwaar (waarover hieronder) niet stand kon houden besliste de minister op 6 april 1929 in een voor de N.P.B. gunstige zin (AMO).

Waren er kerken die weigerden van de door een gemeentebestuur geboden gelegenheid gebruik te maken (ook in gevallen dat de ouders uitdrukkelijk om godsdienstonderwijs vroegen), ook het omgekeerde geval deed zich eenmaal voor.

In Brielle wilde in 1927 een predikant godsdienstonderwijs verzorgen voor kinderen van de openbare school, maar het gemeentebestuur verzette zich. Tussenkost van de inspecteur leidde er al spoedig toe, dat die tegenstand werd opgeheven (V 1927 17). Een merkwaaardige manoeuvre verrichtte een raadslid in Zevenhuizen, die zijn (doorslaggevende) stem inzake een beslissing over het al dan niet handhaven van een assistent voor godsdienstonderwijs bij het openbaar en bijzonder onderwijs, gebruikte om het geven van godsdienstonderwijs aan de openbare school af te dwingen en om - kennelijk tegen de overtuiging van het hoofd in - de schooltijden met gebed te doen openen en te sluiten. De inspecteur drong er op ernstige wijze op aan niet tot deze laakbare wijze van handelen, die het hoofd zou dwingen tot handelingen waartegen deze bezwaar had, over te gaan (V 1926 23).

Na deze (bescheiden) nagalm van de schoolstrijd vraagt een ander punt, dat meer direct met de regeling van artikel 26 te maken heeft, de aandacht. In de tweede volzin van artikel 26, lid 1, werd voorgeschreven dat de uren voor het godsdienstonderwijs moesten vallen binnen de schooltijden. De eerste volzin schepde de mogelijkheid om de godsdienstlessen buiten de school te geven. Samen leidden zij tot verstoring van de normale gang van het onderwijs en de (hoofd)inspecteurs hebben in de verslagen daarover bij herhaling geklaagd.

Al in 1921 vroeg de inspecteur in Gouda aan de minister of een hoofd van de school gerechtigd was om de leerlingen, die niet aan het godsdienstonderwijs deelnamen, op de daarvoor vrij gegeven uren naar huis te zenden. De minister antwoordde hierop bevestigend. In de praktijk gebeurde dit zijns inziens echter nooit. Aan die leerlingen werden extra lessen gegeven in vakken waarin zij minder gevorderd waren of zij werden te werk gesteld met een bezigheid die buiten het onderwijs voor de gehele klas om ging. Daarvoor was te eer reden omdat de onderwijzer tijdens de vrij gegeven uren in functie bleef. In ieder geval was het niet geoorloofd met de kinderen, die niet aan het godsdienstonderwijs deelnamen, met het gewone onderwijs door te gaan (49). In de volgende jaren wezen de inspecteurs telkens weer op de onrust die het godsdienstonderwijs binnen de gewone schooltijd in de school bracht, in het bijzonder als het buiten de school werd gegeven aan leerlingen van verschillende kerkgenootschappen. Soms misten kinderen hierdoor 5 onderwijsuren per week, of - wanneer de kerk waar het onderwijs werd gegeven ver van de school verwijderd was - een hele schooltijd (morgen of middag). Inspecteurs trachtten oplossingen te vinden door de godsdienstleraren tot overleg te bewegen en te bevorderen dat de lessen in de school werden gegeven. In een aantal gevallen hadden zij succes, maar in andere weigerden de godsdienstleraren in de openbare school te komen (V 1922 18, V 1924 18, V 1926 22, V 1927 17 en V 1928 15). Zowel in 1925 als in 1929 vond ik in de verslagen de mededeling dat de klachten afnamen, onder meer omdat godsdienstlessen elders plaats vonden buiten de gewone schooltijden (V 1925 16 en V 1929 12). Toen in 1930 het jaarverslag een enigszins andere opzet kreeg, werd in hoofdstuk E 1 (Uitvoering der Lager-onderwijswet 1920) volstaan met het weergeven van de hoofdlijnen der wettelijke regeling en het vermelden van ministeriele beslissingen. In de verslagen der hoofdinspecteurs over 1930 vond ik eenmaal een korte opmerking over dit onderwerp, het godsdienstonderwijs werd opnieuw als een storende factor gekwalificeerd (V 1930 270). Onder het kopje 'Onrust in de school' klaagde een andere hoofdinspecteur wel over het gebrek aan rust in de openbare scholen, maar vermeldde onder de oorzaken niet meer het gods-

dienstonderwijs De onrust veroorzaakt door schoolbaden, oudercommissie, gemeenteambtenaren, commissie van toezicht, schoolartsen enz is dan blijkbaar meer het vermelden waard (V 1930 327) Men mag, zij het voorzichtig, concluderen dat na 10 jaren de inpassing van het godsdienstonderwijs binnen de gewone schooltijden redelijk was geslaagd en geen al te grote problemen meer opriep

Aansluitend hierop moet nog vermeld worden het conflict tussen de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Zoetermeer en Zegwaard, welke gemeenten een gemeenschappelijke lagere school in stand hielden, en een tweetal predikanten van de Nederlands Hervormde Kerk De beide colleges en de inspecteur waren van mening dat de lessen van de twee predikanten, waaraan leerlingen van de 5e, 6e en 7e klas zouden deelnemen, op dezelfde dag en hetzelfde uur moesten worden gegeven Deze regeling klopte niet met de overige werkzaamheden van de predikanten, waarvan er een bovendien principiële bezwaren had die hem in de weg stonden om tot een vergelijk te komen De minister vond dat in beginsel het standpunt van de gemeentebesturen en de inspecteur juist was, maar kwam toch tot een andere slotsom omdat

"wanneer de uren voor het godsdienstonderwijs niet samenvallen, die regeling uit onderwijskundig oogpunt beschouwd, niet veel verschil maakt en in elk geval geen schade behoeft op te leveren voor het onderwijs als zoodanig, vermits dezelfde leerstof dan in plaats van aan de gehele klasse tegelijk, aan twee, of indien er leerlingen zijn, die geen godsdienstonderwijs ontvangen, aan drie groepen wordt onderwezen, terwijl laatstbedoelde groep, zoo zij er is, gedurende een der beide uren geen voortschrijdend onderwijs zal ontvangen, hetgeen ook niet het geval zou zijn, indien de uren voor het godsdienstonderwijs van beide godsdienstleraren wel samenvielen" (V 1930 126/127)

Op deze grond besliste de minister dat de predikanten op verschillende, in zijn beslissing aangegeven, dagen en uren hun godsdienstonderwijs konden geven In de slotzin herhaalde hij het standpunt van zijn voorganger uit 1921 dat het niet geoorloofd was om met de kinderen die geen godsdienstonderwijs ontvingen, het gewone in lesrooster en leerplan opgenomen onderwijs voort te zetten Verder bleek dat dezelfde leerstof niet aan de gehele klasse tegelijk behoefde te worden gegeven, dit kon ook aan meerdere groepen uit die klas afzonderlijk

Strijd met artikel 12 (alle leerlingen moeten in alle klassen aan het onderwijs in alle vakken deelnemen) achtte de minister in dit geval blijkbaar niet aanwezig Of anders gezegd artikel 12 impliceerde niet dat alle kinderen alle lessen moesten volgen Inderdaad behoefde die consequentie uit artikel 12 niet te worden getrokken. De interpretatie van de minister verschaftte bovendien meer ruimte om het godsdienstonderwijs, dat niet onder de vakken van artikel 12 viel, binnen de reguliere schooltijden te doen geven. Maar of dit voor de goede gang van het onderwijs een gunstige beslissing was, waag ik te betwijfelen In ieder geval doet het vreemd aan dat de minister eerst zegt dat een regeling waarbij op dezelfde dag en hetzelfde uur godsdienstonderwijs wordt gegeven wenselijk is, om direct daarop aansluitend te beweren dat het er toch niet zoveel toe doet, want daarop kwam zijn betoog toch neer

Het waren de schoollokalen die, zo nodig verwarmd en verlicht, kosteloos voor het geven van godsdienstonderwijs moesten worden beschikbaar gesteld Dat betekende in ieder geval dat een vergoeding voor verwarming en verlichting, hoe klein ook, niet mocht worden gevraagd, tenzij de beschikbaarstelling plaats vond buiten het kader van artikel 26, bv voor het houden van een zondagsschool De op p 163 genoemde vraag van de predikant te Sitswerd of het beschikbaar stellen van de lokalen ook inhield het beschikbaar stellen van de leermiddelen, beantwoordde de minister in het algemeen bevestigend Tot het kosteloze gebruik van lokalen rekende de minister ook het kosteloze gebruik

van de meubels en de leer- en hulpmiddelen die niet onder speciale verantwoordelijkheid van de klasleerkracht of het hoofd behoren te worden opgeborgen. Papier zou wel steeds opgeborgen worden en daarvoor moest de godsdienstleraar dus zelf zorgen (40). Van moeilijkheden hierover leest men in het materiaal verder niets, behalve dan dat een predikant het bord voor zijn aantekeningen wilde reserveren, waardoor het voor het hoofd niet meer bruikbaar was tijdens zijn lessen. Een conflict werd voorkomen doordat burgemeester en wethouders een kartonnen bord bijplaatsten! (V 1924.18)

De bedoeling van het K.B. van 26 mei 1922, waarvan de inhoud op p. 163 werd vermeld, was een waarborg te bieden dat de godsdienstleraren aan bepaalde eisen van kennis en pedagogische bekwaamheid voldeden. Die eisen betroffen in de eerste plaats de vereniging zelf. In het boven genoemde geval Vianen was het formele bezwaar van burgemeester en wethouders hierin gelegen, dat de Nederlandse Protestantenvbond zich blijkens haar statuten ten doel stelde "het geven van godsdienstonderwijs" terwijl het K.B. in zijn tweede artikel sprak van "het doen geven van godsdienstonderwijs aan schoolgaande kinderen". De hoofdinspecteur in de Ille hoofdinspectie adviseerde de minister op 28 maart 1929 dit bezwaar niet over te nemen: "het meerdere (i.e. het geven van godsdienstonderwijs, G) zal hier naar mijne mening ook het mindere (i.e. het doen geven van godsdienstonderwijs aan schoolgaande kinderen, G.) omvatten zoodat mijns inziens aan de desbetreffende bepalingen wél is voldaan en er voor afwijzing geen grond was". De minister sloot zich in zijn brief van 6 april 1929 aan de N.P.B. hierbij aan (AMO). Dezelfde hoofdinspecteur had enige jaren tevoren de minister geadviseerd voorzichtigheid te betrachten bij het toelaten van met name plaatselijke kerkelijke verenigingen tot het geven van godsdienstonderwijs op openbare lagere scholen. Hij meende dat de diploma's waarvan in het K.B. sprake was, zulke waren "die worden gegeven door examencommissies, daartoe aangewezen door kerken of landelijke verenigingen van eenige betekenis, wier arbeid ligt op kerkelijk of schoolterrein". Van de vereniging in kwestie kon niet gezegd worden dat zij tot taak had godsdienstleraren op te leiden. En al hadden de leden ervan wellicht enige ervaring met zondagsschoolonderwijs, het was twijfelachtig of zij de nodige tact en bekwaamheid hadden om met kinderen om te gaan. De minister antwoordde de vereniging dat voor het geven van een definitief oordeel overleggen van de statuten en van afschriften van de diploma's noodzakelijk was. In de kantlijn van de minuut van de ministeriële brief was aangetekend dat de brief opzettelijk vaag was geformuleerd, omdat de beoordeling der diploma's bij burgemeester en wethouders behoorde te blijven liggen (AMO). Die aantekening is juist in zoverre zij zeggen wilde dat, eerst nadat een conflict was ontstaan tussen burgemeester en wethouders en de bedoelde vereniging over de vraag of de vereniging tot de school kon worden toegelaten en dit conflict aan de minister was voorgelegd, deze een uitspraak op grond van het derde lid van artikel 26 zou kunnen doen.

Wat betreft de brief van de hoofdinspecteur aan de minister merk ik op, dat artikel 2 van het K.B. niet de eis bevatte dat de vereniging ten doel moest hebben godsdienstleraren op te leiden. Er is daar slechts sprake van "het doen geven van godsdienstonderwijs" als doelstelling. Maar waar in artikel 3 sprake was van door de vereniging uit te reiken diploma's, die voldoende waarborg moesten bieden voor het niveau van kennis en bekwaamheid van de godsdienstleraren, lijkt mij het standpunt van de hoofdinspecteur begrijpelijk. Dat het K.B. zo mocht worden geïnterpreteerd dat alleen aan kerken of landelijke verenigingen "van enige betekenis" kon worden toegestaan aan leerlingen van openbare scholen binnen de gewone schooltijd godsdienstonderwijs te geven, lijkt mij niet juist. De minister hield zich in zijn brief aan de vereniging in ieder geval op de vlakte. Een plaatselijke vereniging gelieerd met een plaatselijke kerk, die voldeed aan de eisen van het K.B., was alleszins denkbaar.

Deze eisen betroffen niet alleen de verenigingen maar ook de godsdienstleraren zelf. De diploma's moesten immers waarborgen dat deze van een zeker niveau waren. Artikel 4 schiep een uitzondering op de regel, dat een diploma van een vereniging als in het K.B. bedoeld nodig was. Dat niet-gediplomeerden les gaven kwam wel voor. Merkwaardig is het verhaal uit de inspectie Alkmaar waar een predikant zich wegens ziekte door zijn vrouw liet vervangen. Toen deze de lessen gedurende een jaar had waargenomen liet zij zich op haar beurt vervangen door haar dienstmeisje. Het hoofd, dat bij de inspecteur informeerde of dit zo wel voort kon gaan, kreeg te horen dat het beter was de lessen te staken (V 1928.15).

Een interessante vraag was of een hoofd of onderwijzer van een openbare lagere school, die lid was van een vereniging als bedoeld in artikel 4 van het K.B., aan de eigen school godsdienstlessen mocht geven. De inspecteur te Zwolle meende in 1924 dat dit niet kon. Tijdens de niet door alle leerlingen gevolgde godsdienstlessen binnen de gewone schooltijd gegeven, bleven zijns inziens de onderwijzers geheel beschikbaar voor het gewone onderwijs. Zou een hoofd of onderwijzer godsdienstles geven dan kon hij bv. niet invallen voor een afwezige collega. Hij zou bovendien vakonderwijzer zijn geworden, wiens salaris niet door het Rijk, maar door de gemeente moest worden betaald. De inspecteur had verder nog het bezwaar dat de vereniging een landelijke vereniging was zonder plaatselijke afdeling in de gemeente waar de school was gevestigd, terwijl de ouders er geen lid van waren. Met opzet stond, aldus de inspecteur, in artikel 26, lid 1: "Kerkelijke gemeente of plaatselijke kerk". Hij adviseerde burgemeester en wethouders van Nieuwleusen het verzoek van het hoofd der school te Ruitenveen af te wijzen (AMO). De hoofdinspecteurs kwamen in hun advies aan de minster tot een andere conclusie. Zij merkten in de eerste plaats op, dat het K.B. niet eist dat een landelijke vereniging slechts dan godsdienstlessen mag geven als in de betrokken plaats een plaatselijke afdeling is gevestigd. Ook wordt zo'n afdeling nergens verondersteld. Vast stond voor hen dat het hoofd der school krachtens zijn lidmaatschap van de Vereniging van Christen-onderwijzers aan Overheidsscholen ingevolge artikel 4 van het K.B. bevoegd was om godsdienstlessen te geven. Het bezwaar dat het hoofd tijdens het geven van godsdienstlessen niet zou kunnen invallen, deelden zij niet. Immers, het hoofd kon ook niet invallen bij het geven van les in de aan hem toegewezen klas. Als hij godsdienstlessen zou geven in de school zou hij het toezicht op de school kunnen blijven uitoefenen op de gebruikelijke wijze. En omdat het hoofd der school dus gerechtigd was die godsdienstlessen te geven, was er ook geen sprake van dat zijn salaris ten dele ten laste van de gemeente zou komen (AMO).

Het komt mij voor, dat de bezwaren van de inspecteur door de hoofdinspecteurs op voldoende wijze ontkracht werden. Maar het valt op dat zij, noch de inspecteur aandacht besteedden aan artikel 42, lid 4 van de wet: "Het geven van godsdienstonderwijs blijft aan de godsdienstleraren overgelaten". Was de conclusie waartoe de hoofdinspecteurs kwamen (los van de bijzondere omstandigheden in Ruitenveen waarover hieronder) hiermee niet in strijd? Wesselings en Hermens menen dat het "te enenmale in strijd met de bedoeling van de wetgever (is), indien een onderwijzer van een bepaalde school, gedurende de ingevolge artikel 26 voor het geven van godsdienstonderwijs bestemde uren, dit onderwijs aan de kinderen van zijn klas zou geven". Zij merken op dat de wet van 1920 hierin niet afwijkt van de wetten van 1806, 1857 en 1878 en citeren de minister, die bij de behandeling van het ontwerp van de wet in 1920 in de Tweede Kamer, op een vraag over het geven van godsdienstonderwijs door onderwijzers in de openbare school, categorisch antwoordde: "Dit kan nu niet".

De jurisprudentie die zij benutten dateert uit de jaren 1858, 1863 en 1876 en zij trekken er de mijns inziens juiste conclusie uit dat toen van een abso-

luut verbod geen sprake was. Zodra echter valt te duchten, dat het neutrale karakter van de openbare school zou kunnen worden beïnvloed, kan de openbare onderwijzer het geven van godsdienstonderwijs niet worden toegestaan 51).

Wil men hier duidelijkheid verkrijgen, dan moet men in het oog houden dat in 1857 de schoollokalen alleen buiten de schooluren beschikbaar werden gesteld voor godsdienstonderwijs door de kerkgenootschappen (artikel 23, lid 3). Een bedreiging van het neutrale karakter van het openbaar onderwijs is mijns inziens minder te duchten, wanneer een onderwijzer van de openbare school buiten de gewone schooltijden godsdienstonderwijs verzorgt, dan wanneer - zoals in de wetten van 1878 en 1920 mogelijk was - dit godsdienstonderwijs binnen de gewone schooltijden plaats vond. In dat laatste geval moest men - mede gelet op de schoolstrijd-situatie van die tijd - voorzichtiger zijn. Bij het beoordelen van de door Wesselings en Hermesen genoemde K.B.'s van 1863 en 1878 dient men dit in de beschouwing te betrekken. De overweging van de Kroon in 1858, namelijk "dat het alzoo den openbare onderwijzer geoorloofd is buiten de school uren onderwijs in de godsdienst te geven, wanneer hij er door het Kerkgenootschap, waartoe hij behoort, toe bevoegd is verklaard", paste in het toen geldende wettelijke kader. In het geval Ruitenveen uit 1924 ging het echter om lessen binnen de gewone schooltijden gegeven.

In artikel 22 van de wet van 1878 werd voor het eerst de mogelijkheid geopend om binnen de gewone schooltijden godsdienstonderwijs te geven. Voorzover ik heb kunnen nagaan heeft zich in de jaren na 1878 geen geschil voorgedaan over de vraag, of een hoofd of onderwijzer van een openbare school in de vrij te geven uren binnen de schooltijd godsdienstonderwijs mocht geven. Ik vermoed dat in die jaren, die het hoogtepunt vormden van de schoolstrijd en waarin de neutraliteit van de openbare school werd aangescherpt, de kerkgenootschappen weinig geneigd zullen zijn geweest om deze onderwijzers met het geven van godsdienstonderwijs te belasten. Ook was het de openbare onderwijzers verboden ambten of bedieningen te bekleden. Daartoe behoorde ook het ambt van godsdienstleraar. In 1920 werden van dit verbod, waarvan Gedeputeerde Staten overigens vrijstelling konden verlenen, nadrukkelijk die van kerkelijke of daarmee gelijk te stellen aard uitgesloten (zie artikel 45, lid 1). Ook hieraan hebben noch de inspecteur, noch de hoofdinspecteur aandacht besteed.

Met name deze laatste verandering in vergelijking met de wet van 1878 doet mij twifelen of de stelling van Wesselings en Hermesen, dat de wet van 1920 te enenmale verbood dat onderwijzers van een openbare school gedurende de vrij te geven uren, waarvan artikel 26 sprak, godsdienstlessen gaven, wel juist is. Ik kan althans een dergelijk verbod niet rijmen met het gelijkzijdig uit de wet laten vervallen van het verbod aan openbare onderwijzers om kerkelijke ambten en bedieningen te bekleden. De wetgever van 1920 was kennelijk minder beducht voor de vermenging van godsdienstig en maatschappelijk onderwijs dan die van 1878. Ik neig dus tot een ander standpunt, met de aantekening overigens dat het optreden van een hoofd of onderwijzer van een openbare school als godsdienstleraar binnen de gewone schooltijd het 'neutrale' karakter van de openbare school niet in gevaar mocht brengen. Er zijn omstandigheden denkbaar waarin dit neutrale karakter door zodanig optreden gevaar zou kunnen lopen. Strijd met artikel 42, lid 4, (het geven van godsdienstonderwijs blijft aan de godsdienstleraren opgedragen) deed zich niet voor, omdat de betrokkenen de godsdienstlessen tijdens de binnen de schooltijden gelegen uren niet in de hoedanigheid van onderwijzer aan een openbare school, maar als godsdienstleraar gaven.

Terugkerend tot de kwestie Ruitenveen meen ik dat de hoofdinspecteurs terecht stelden, dat het hoofd der school met het geven van godsdienstonderwijs binnen de schooltijden op zich niet in strijd handelde met de wet. Bleef nog over de vraag of de situatie te Ruitenveen wellicht van die aard was dat het optreden als godsdienstleraar toch niet toelaatbaar was. Omdat het daar niet mogelijk bleek dat de kinderen, die niet aan het godsdienstonderwijs zouden

deelnemen, onderwijs konden blijven genieten, adviseerden de hoofdinspecteurs aan de minister het hoofd niet te veroorloven de lessen te geven. Geheel bevreemden doet dit standpunt niet, omdat, zoals de minister in 1921 aan een inspecteur meedeelde, het voor dat uur naar huis zenden van de kinderen wettelijk mogelijk, zij het zeer ongebruikelijk was. Dat zou in het geval Ruitenveen een oplossing hebben kunnen bieden. In ieder geval deelde de minister aan de Vereniging van Christen-onderwijzers aan Overheidsscholen mede, de bezwaren van de inspecteur te Zwolle niet te delen, maar in verband met het gebrek aan localiteit toch niet te kunnen toestaan wat in het algemeen niet in strijd met de wet was. Het hoofd der school mocht dus op deze grond de lessen niet geven.

Daarmee bleek de kwestie niet te zijn opgelost. Op 19 april 1929 brachten de hoofdinspecteurs opnieuw over artikel 26 een gezamenlijk advies aan de minister uit, ditmaal naar aanleiding van een verzoek van dezelfde vereniging aan de minister om te bevorderen dat in de wet een bepaling zou worden opgenomen, waarbij godsdienstonderwijs zou behoren tot de leervakken van de overheids-scholen, met dien verstande dat geen leerling verplicht zou worden de lessen in dit vak bij te wonen en geen onderwijzer verplicht zou zijn het te geven. Het verzoek werd ingegeven door de weigering van het gemeentebestuur van Rotterdam om toe te staan dat onderwijzers aan de openbare scholen aldaar, die lid waren van de vereniging, godsdienstlessen als bedoeld in artikel 26 zouden geven. Burgemeester en wethouders van Rotterdam wilden aan het verzoek niet voldoen "zowel met het oog op de praktische consequenties, welke daaruit zouden kunnen voortvloeien, als uit de overweging dat het ook principieel bedenkelijk moet worden geacht, wanneer aan leerkrachten van openbare scholen zou kunnen worden toegelaten om op uren, vallende binnen den in het leerplan aangegeven schooltijd hunner klassen, andere werkzaamheden te verrichten dan die, welke aan hun taak als onderwijzer eener openbare school verbonden zijn". De vereniging, aldus de hoofdinspecteur, gaf toe dat het standpunt van burgemeester en wethouders wettelijk juist was en deed vervolgens bovengenoemd voorstel om toch de doelstelling van de vereniging te kunnen nastreven.

De hoofdinspecteurs verzetten zich tegen het voorstel, omdat onder de geldende wettelijke bepalingen voldoende gelegenheid bestond om de leerlingen van openbare scholen godsdienstonderwijs te doen genieten, en zij voegden daaraan toe.

"Uit den aard der zaak kunnen dan niet als Onderwijzers van deze leerstof degenen optreden, die aan eene openbare lagere school ter plaatse verbonden zijn, daar juist zij gedurende de schooltijden, waarbinnen de Godsdienstlessen zouden vallen, aan hun ambtelijke werkzaamheid als onderwijzer gebonden zijn, zoodat voor hen die tijd niet vrijvalt. Wel kunnen zij buiten de schooltijden het begeerde werk doen" (AMO)

Merkwaardig is dat de omstandigheid, dat het hoofd of de onderwijzer die tijdens de vrij te geven uren godsdienstonderwijs geeft, onttrokken wordt aan zijn gewone taak, in het advies van 1924 geen enkele rol speelde, maar nu dient om in algemene zin (en dus niet afhankelijk van bijzondere omstandigheden) een verbod tot het geven van godsdienstonderwijs door openbare onderwijzers te rechtvaardigen. Letterlijk stond er in het advies van 1924:

"In het algemeen zal de positie van een onderwijzer en ook van het hoofd eener school, wanneer hij binnen de schooltijden godsdienstonderwijs geeft, dan ook niet zoo veranderen, dat uit wettelijk oogpunt daartegen bezwaar moet worden gemaakt."

In 1929 gold het omgekeerde: ook tijdens de vrij te geven uren is de onderwijzer aan zijn ambtelijke werkzaamheid gebonden en kan hij dus geen gods-

dienstonderwijs geven. Mij lijkt dat het standpunt van 1924 de voorkeur verdiende omdat de kinderen, waar dat gelet op de omstandigheden en zonder aantasting van het overheidskarakter der openbare school mogelijk zou zijn, godsdienstonderwijs van de eigen onderwijzers zouden ontvangen en integratie van het religieus-levensbeschouwelijk aspect van vorming en opvoeding in het onderwijs beter mogelijk zou zijn. Nu de wet en het K.B. zich op dit punt niet expliciet uitspraken was er voor een beleid op deze basis ruimte, een beleid dat bovendien de mogelijkheid openhield om met plaatselijke en andere bijzondere omstandigheden rekening te houden.

In zijn brief van 7 mei 1929 sloot de minister zich bij de opvatting van de hoofdinspecteurs aan. Eveneens verwierp hij het voorstel om van godsdienstonderwijs, onder de voorwaarden door de vereniging genoemd, een regulier vak van het openbaar onderwijs te maken.

6.4.4 De toepassing van artikel 42 en artikel 43

De toepassing van dit eertijds zo omstreden artikel leverde tussen 1921 en 1930 geen grote problemen op, althans niet voor het rijksschooltoezicht. Het behoorde niet tot het groepje wetsartikelen betreffende de inrichting van het openbaar onderwijs, waaraan van 1921 tot en met 1929 in de jaarverslagen een aparte paragraaf werd gewijd. In hun beschouwingen over de toestand van het onderwijs wijdden de hoofdinspecteurs een enkele maal aandacht aan artikel 42, maar daarbij ging het hen alleen om de gepaste en nuttige kundigheden, om de ontwikkeling van de verstandelijke vermogens der kinderen en hun lichamelijke oefening, niet om de befaamde christelijke en maatschappelijke deugden. Ook valt het op, dat de twee uitvoerige beschouwingen over artikel 42, die in de jaarverslagen te vinden zijn, er impliciet van uit gaan dat het hier gaat om een regel voor het gehele, dus ook het bijzonder onderwijs. Beide malen is het de hoofdinspecteur in de Ite hoofdinspectie, die in deze beschouwingen aan het woord is. In 1925 spreekt hij in het geheel niet over de christelijke en maatschappelijke deugden en pas aan het slot, wanneer hij spreekt over de lichamelijke oefening beperkt hij zijn betoog nadrukkelijk tot het openbaar onderwijs (V 1925.191/192). In 1930 omschrijft hij de taak van de lagere school met de woorden: "Onder het aanleren van gepaste en nuttige kundigheden, heeft de school te werken aan de verstandelijke, zedelijke en lichamelijke vorming harer leerlingen" en meent verder dat de vraag of de leerlingen door het aanleren van kundigheden werkelijk zullen leren alle christelijke en maatschappelijke deugden te beoefenen, voor een groot deel afhangt van de persoonlijkheid van de onderwijzer (V 1930.179/281). Wij zijn hier wel heel ver verwijderd van de grote strijd over de relatieve dan wel absolute neutraliteit van de openbare school.

Onderzoek in het archief van het ministerie van onderwijs leverde slechts één geval op van betrokkenheid van de inspectie bij de toepassing van lid 1 en 2 van artikel 42. Drie protestantse inwoners van Eygelshoven beklagden zich er in 1927 bij de minister over, dat op de openbare lagere school aldaar met instemming van de inspecteur voor en na de schooltijd werd gebeden. Uit het advies van de inspecteur aan de hoofdinspecteur blijkt, dat het hier ging om het bidden van het Onze Vader en het Weesgegroot. In totaal waren er op de school (die op 1 januari 1927 bijna geheel leegstroomde, omdat de r.k. school in Eygelshoven werd geopend) 235 katholieke en 21 protestantse kinderen. In het verleden was over het bidden nooit een klacht ingekomen. Zou dat gebeurd zijn, dan zou het bidden niet meer zijn toegelaten, aldus de inspecteur. Naar de mening van de hoofdinspecteur was het beter geweest met het oog op het niet onaanzienlijk aantal niet-katholieke kinderen, het gebed reeds eerder achterwege te laten, maar hij vond de aangelegenheid van geen belang meer, omdat na het vertrek van alle katholieke kinderen het bidden was ge-

staakt In zijn brief aan de adressanten nam de minister het standpunt van de hoofdinspecteur niet over Evenals de inspecteur wees hij op het steeds ontbroken hebben van klachten en op het onmiddellijk doen beeindigen van het bidden door de inspecteur, indien er wel een klacht zou zijn ingekomen (AMO)

Toepassing van lid 3, dat de Kroon de bevoegdheid gaf tot strafmaatregelen tegen onderwijzers die zich niet onthielden van iets te leren, te doen of toe te laten wat strijdig was met de eerbied, verschuldigd aan godsdienstige begrippen van andersdenkenden, heeft zover ik heb kunnen nagaan tussen 1921 en 1930 niet plaats gevonden

Slechts in de jaarverslagen van 1925 en 1926 vond ik een korte opmerking over de toepassing van artikel 43, dat het gebruik van een door de minister afgekeurd leerboek op de openbare scholen verbodt Voor alle andere jaren vond ik ofwel de mededeling, dat geen klachten tegen boeken bekend waren, of dat er over artikel 43 niets mede te delen viel In 1925 heette het dat de inspecteur in Gouda een enkele maal bezwaren maakte tegen een op een openbare school gebruikt leerboek (V 1925 1b) In hetzelfde jaar voegde de hoofdinspecteur in de I Ve hoofdinspectie aan de mededeling, dat er geen klachten waren ingekomen tegen leerboeken, de opmerking toe, dat onze schoolliteratuur hoog genoeg staat om dit gelukkige verschijnsel te verklaren (V 1925.17) De hoofdinspecteur in de IIe hoofdinspectie deelde in 1926 mee dat er eenmaal een bezwaar werd ingediend, maar dat hem dit, de inspecteur gehoord, niet gegrond voorkwam (V 1926 20) Ik moet aannemen, dat de bezwaarden zich door de hoofdinspecteur hebben laten overtuigen, want tot een klacht op grond van artikel 43, lid 1, is het blijkbaar niet gekomen.

Herhaaldelijk hebben uitgevers en schrijvers geprobeerd van de zijde van de minister een aanbeveling te krijgen voor een door hen op de markt gebracht of geschreven leerboek Hoewel dit niet in het kader van artikel 43 valt, wil ik er hier een korte opmerking over maken Steeds heeft de minister geweigerd op een dergelijk verzoek in te gaan In 1925 vroeg hij over deze zaak advies aan de hoofdinspecteurs In hun brief van 1 oktober 1925 wezen deze op de protesten, die bij concurrerende uitgevers door enigerlei vorm van aanbeveling zouden worden uitgelokt Reeds het feit, dat in een schoolboek van de firma Wolters uit Groningen een plaatje voorkwam waarin toevalligerwijze een firma als leverancierster van een of ander handelsartikel werd vermeld, leidde onmiddellijk tot de insinuatie, dat Wolters hier wel aan verdiend zou hebben Dat de rekenmethode van Bouman en van Zelm, waarvoor de minister door de uitgever een aanprijzing was gevraagd, wilde doorgaan voor de uitwerking van een filosofisch stelsel (hoofdzakelijk belichaamd in de leer van prof Bolland en diens volgelingen), was voor de hoofdinspecteurs voldoende om met kracht voor handhaving van de in het verleden gevolgde beleidslijn te pleiten (AMO)

Aanbevelingen van de zijde van de minister bleven dus achterwege De vraag is of de (hoofd)inspecteurs dezelfde houding aannamen en konden aannemen Voor wat betreft het openbaar onderwijs beslisten de inspecteurs mede over de boekenlijst, terwijl in de bijzondere scholen de opdracht om de bloei van het onderwijs door overleg te bevorderen, regelmatig geleid heeft tot kritiek op gebruikte en aanbeveling van nieuwe boeken Het zenden van present-exemplaren aan inspecteurs door uitgevers was in ieder geval in de 30er jaren practijk Hierover zijn echter in de jaarverslagen en in het archief van het ministerie van onderwijs geen gegevens gevonden, die de moeite waard zijn om hier te vermelden

6.5 SUBSIDIEVOORWAARDEN VOOR HET BIJZONDER ONDERWIJS

6.5.1 De toepassing van artikel 89, leden 2 en 3, en artikel 90, leden 1 t/m 5

Reeds eerder wees ik op de grote betekenis van de wettelijke bepalingen inzake leerplan en lesrooster van bijzondere scholen, die thans opnieuw de aandacht vragen. Niet alleen hebben wij hier - evenals bij artikel 25 het geval was - te maken met een wettelijke regeling van de organisatie van het onderwijsproces zelf, maar bovendien vormden de artikelen 89 en 90 samen een der gewichtigste bouwstenen van de in 1920 bereikte pacificatie. In de door mij geraadpleegde bronnen heb ik over de uitvoering van deze artikelen veel materiaal gevonden. Omdat aan de Onderwijsraad in lid 2 van artikel 89 en in de leden 2 en 3 van artikel 90 een belangrijke taak wordt opgedragen, kon ik behalve op het archief van het ministerie van onderwijs en wetenschappen ook een beroep doen op het archief van de Onderwijsraad.

De wettelijke regeling van de leden 2 en 3 van artikel 89 en van artikel 90 bleef gedurende de gehele onderzoeksperiode gelden. Wel werd in 1923 in lid 1 van artikel 90 een geringe wijziging aangebracht, maar deze heeft voor het onderzoek geen betekenis.

Gewijzigd werd ook artikel 89, in zover het oorspronkelijke 6e lid in 1923 kwam te vervallen. In dit lid werd bepaald, dat onderwijzers aan een gesubsidieerde bijzondere school slechts na overleg met de inspecteur konden worden benoemd. Minister de Visser verdedigde de bepaling door er op te wijzen, dat het overleg eenvoudig het karakter had van advies vragen. Het schoolbestuur bleef vrij om een onderwijzer naar eigen keuze te benoemen. Het kamerlid Rutgers vond echter, dat het nut van dit overleg niet zo groot was, dat de vrijheidsbeperking en de administratieve armslag, die het gevolg waren van deze bepaling, gerechtvaardigd konden worden. Zijn amendement werd aangenomen 52). Voor de praktijk maakte dat niet veel verschil. In de jaarverslagen vermeldde de (hoofd)inspecteurs bij herhaling, dat besturen van bijzondere scholen het advies, dat niet meer verplicht was, nu eigener beweging toch vroegen. Als vrijheidsbeperking werd dit blijkbaar niet ervaren.

Bij K.B. van 31 december 1920 werden voor de uitvoering van de artikelen 89 en 90 nadere regels vastgesteld. Een paar hoofdlijnen volgen nu eerst.

Artikel 3 van het K.B. legde de schoolbesturen de verplichting op om jaarlijks ten minste 10 dagen voor de aanvang van het schooljaar het leerplan en de rooster van lesuren aan de inspecteur in te zenden. Het K.B. herhaalde het voorschrift van de wet, dat op de rooster de feestdagen en de vacantielijden moesten worden vermeld, en voegde daaraan toe, dat de vermelding van de vacantielijden zou dienen te geschieden door aanduiding van de dagtekening van het begin en het einde ervan. Ook moest de rooster vermelden of de school uitsluitend voor jongens, uitsluitend voor meisjes, dan wel voor jongens en meisjes bestemd was. Wijzigingen in rooster en leerplan in de loop van het schooljaar moesten eveneens 10 dagen vóór de wijziging zou worden toegepast aan de inspecteur worden toegezonden. De vorm van de rooster moest zodanig zijn, dat hij tevens geschikt was om opgeplakt in een der schoolvertrekken te worden opgehangen.

Artikel 4 bepaalde, dat de inspecteur, indien de rooster voldeed aan artikel 89, lid 3, en aan artikel 3 van het K.B., en het leerplan aan artikel 90, deze stukken voor 'gezien' moest ondertekenen en binnen 10 dagen aan het schoolbestuur moest terugzenden. Constateerde hij daarentegen afwijking van de wettelijke bepalingen, dan zond de inspecteur de stukken ongetekend retour met mededeling van zijn bedenkingen. Bij weigering van het schoolbestuur om leerplan en/of lesrooster aan de inzichten van de inspecteur aan te passen,

moest deze onverwijld de minister inlichten. Hij deed daarbij tevens mededeling of hij van zijn bevoegdheid om de beslissing van de Onderwijsraad in te roepen gebruik zou maken. Wanneer de inspecteur van deze bevoegdheid geen gebruik wenste te maken, bepaalde de minister in elk geval de termijn, waarbinnen de inspecteur de stukken voor 'gezien' ondertekend aan het schoolbestuur zou moeten terugzenden. Het K B werd op 4 september 1923 door een nieuw vervangen. Artikel 3 en 4 werden respectievelijk artikel 2 en 3, maar werden niet gewijzigd.

Een belangrijke aanvulling op de regeling van de L O W, door het K B gegeven, was de verplichting van de inspecteur om zijn minister, in geval van geconstateerde afwijkingen van de wet, onverwijld op de hoogte te stellen. Deze bleef als oppertoezichthouder langs deze weg geïnformeerd over de handhaving van de wet, voorzover de inspecteurs schending daarvan meenden te kunnen signaleren.

Van de bevoegdheid om de beslissing van de Onderwijsraad in te roepen hebben inspecteurs in de jaren 1921-1930 in ruime mate gebruik gemaakt. In een aantal gevallen was daarbij in het geding de interpretatie van enige voor de organisatie van het onderwijsproces wezenlijke begrippen als bv school, schoolweek, uur, leerplan en lesrooster.

Om te beginnen het begrip school, dat onder meer in het 1e lid van artikel 89 en lid 1 van artikel 90 voorkomt. Op 11 oktober 1922 vroeg de inspecteur te Gouda aan de Onderwijsraad om afkeuring van een leerplan met bijbehorende lesrooster van een bijzondere lagere school te Woerden. Schoolopziener en inspecteur waren van mening, dat deze school, die bij het ministerie van onderwijs als eenheid te boek stond, in werkelijkheid geen eenheid was, maar bestond uit twee delen, namelijk een afdeling A voor g l o en een afdeling B voor g l o en m u l o met in totaal zes leerjaren. Afdeling B was uitsluitend bestemd voor de meisjes, die in het pensioonaat van de zusters waren ondergebracht, afdeling A voor de meisjes uit Woerden. Niet alleen stelden zij een duidelijk verschil in inrichting tussen beide afdelingen vast, maar wat schoolopziener en inspecteur het meest stoorde was, dat de zogenaamde "buitenschool" voor de Woerdense meisjes (afdeling A) tevreden moest zijn met 5 onderwijzeressen voor 200 leerlingen, terwijl de afdeling B met 90 leerlingen der buitenschool te voorkomen, wensten zij formele splitsing van de school in twee scholen, een voor g l o en een voor m u l o, elk met een eigen leerplan. Met een reorganisatie die hierin bestond, dat alleen de drie topklassen van de afdeling B tot een aparte school werden gemaakt, konden beide heren niet instemmen, omdat deze zogenaamde reorganisatie bedoeld was om - zoals het hoofd der school en mere superieure ook toegaven - de feitelijke toestand, i c bevoorrechtiging van de pensioonaatmeisjes, te laten voortbestaan. De lesrooster voor de school voor g l o telde namelijk voor de 3e, 4e, 5e en 6e leerjaren parallelklassen, bestemd voor het pensioonaat, die aanzienlijk kleiner waren dan de klassen van de buitenschool. Afgezien nog van enige andere bezwaren, die het schoolgebouw (een school moet een gebouw-complex zijn) en het leerplan betroffen, achtte de inspecteur de samenvoeging van twee zo onderscheiden groepen van leerlingen niet in het belang van het onderwijs en ook niet "in de geest der Wet".

De Onderwijsraad stelde de inspecteur in het ongelijk. Er was geen grond om te verklaren dat dit leerplan niet voldeed aan de wettelijke vereisten. In zijn brief veroorloofde de Onderwijsraad zich nog tegenover de inspecteur op te merken "dat wanneer U vrees koestert, dat van het leerplan zal worden afgeweken, het vijfde lid van artikel 90 der lager onderwijswet een middel biedt om daartegen op te treden", maar deze opmerking was niet ter zake. Het probleem, door de inspecteur opgeworpen was of in Woerden niet feitelijk sprake was van 2 leerplannen, van 2 inrichtingen van het onderwijs en dus ook van 2 scholen, en of het wel overeenkomstig "de geest der Wet" was hier een

schijneenheid van te maken met het doel de leerkrachten, die op grond van de subsidiebepalingen door het rijk werden vergoed, voor het merendeel in te zetten in de kleine pensionaatschool Met het 5e lid heeft dat niets van doen.

Zeker, toetsing van het leerplan aan de geest der wet is wel wat anders dan toetsing aan de wettelijke vereisten. Maar het was de Onderwijsraad mogelijk geweest om een einde te maken aan de benadeling van Woerdense kinderen en toch geheel binnen het wettelijk kader te blijven De gegevens, die de inspecteur verschaftte, wezen duidelijk in de richting van twee onderscheiden inrichtingen van het onderwijs. Het was alleszins plausibel geweest, indien de Onderwijsraad de bepalingen van artikel 89 en 90 in haar onderlinge samenhang zo had verstaan, dat 'school' in de zin der wet moet worden opgevat als één onderwijsorganisatie, waarvan de inrichting in een leerplan en lesrooster moet zijn vastgelegd en waarvan de leerlingen als een eenheid worden opgevat. Aan deze interpretatie van de wet voldeed de Woerdense twee-eenheid, indien men afgaat op de - voorzover uit het archief blijkt niet door de Onderwijsraad geverifieerde - gegevens van de inspecteur, zeker niet. Naar de motieven van de Onderwijsraad kunnen wij overigens slechts raden. Mede op grond van andere archiefstukken kan ik enkel vermoeden, dat de vrijheid van het bijzonder onderwijs om de eigen inrichting, voorzover niet strikt in de wet beperkt, te bepalen een grond voor de beslissing kan zijn geweest (AOR).

In een ander verband kwam de vraag wat een school is aan de orde in 1927, toen de inspecteur in 's-Gravenhage enige beroepen bij de Onderwijsraad aanhangig maakte. Zij hadden allen betrekking op het tijdstip van toelating. Ik kies als voorbeeld het geval van de Nederlandse Hervormde school te Scheveningen. In het leerplan van deze school stond vermeld, dat de school jaarklassen had en dat aanneming van nieuwe leerlingen geschiedde op 1 april en 1 oktober. Aan het schoolbestuur schreef de inspecteur:

"Ik meen, dat als Uw school jaarklassen heeft, ook maar éénmaal per jaar bij den aanvang van den cursus nieuwe leerlingen kunnen aangenomen worden. Immers, geschiedt dit meer dan éénmaal per jaar, dan zal Uw school niet gaan bestaan uit "zeven achtereenvolgende leerjaren" (zie artikel 3, lid 2, L.O.W. 1920), maar uit zooveel maal "zeven achtereenvolgende leerjaren", als gij per jaar leerlingen aanneemt. Feitelijk zal dus Uw school zooveel scholen zijn in den zin der wet, als het aantal malen bedraagt, dat gij per jaar een nieuwe klasse aanneemt.

En waar aan elke school een hoofd geplaatst moet zijn, zou bij U de onwettige toestand bestaan, dat een persoon hoofd van twee of meer lagere scholen zou zijn"

Het schoolbestuur verwierp de bezwaren van de inspecteur, vooral omdat het met deze van mening verschilde over de betekenis van het begrip school. Het bestuur citeerde de "Handleiding ten dienste van besturen enz.", bewerkt door Ligtvoet en Rinnooy (1926), waarin onder de kop "Wat is een school?" onder andere werd geschreven. "De wet bevat geen definitie van het begrip school... Bij de beslissingen in geschillen over deze vraag is de uitdrukking "een school" steeds in ruimen zin opgevat... De omstandigheid dat bv. de inrichting van onderwijs is gesplitst in afzonderlijke afdeelingen naar gelang van den toestand en de gegoedheid der ouders of verzorgers; dat de leerlingen niet van de eene afdeeling in de andere overgaan; dat elke afdeeling een afzonderlijken ingang heeft, of dat er afzonderlijke klassen voor jongens en meisjes met verschillend leerplan bestaan, kan niet te kort doen aan de door het schoolbestuur voorop gezette eenheid der school" (AMO) 53).

Ook in dit geval viel de beslissing ten gunste van het schoolbestuur uit. De Onderwijsraad was met het schoolbestuur van mening, dat genoemde school als

een eenheid moest worden beschouwd. In zijn brief aan het schoolbestuur had de inspecteur er op gewezen, dat de klaseduur volgens het leerplan één jaar was en dat door tweemaal per jaar leerlingen toe te laten het wettelijk voorschrift omtrent de minimum-leeftijd illusoir zou worden gemaakt. Artikel 1 van het K.B. van 13 december 1920, no. 37, schreef namelijk voor, dat de kinderen, die worden toegelaten, bij het begin van het schooljaar of van de schoolcursus (beide begrippen in artikel 1 gelijkgesteld aan de in het leerplan vastgestelde klaseduur) de leeftijd van zes jaren moesten hebben bereikt, verminderd met zoveel tijd als de helft van de klaseduur van de school bedraagt, in dit geval dus 5 1/2 jaar. Een kind, dat op 1 oktober nog geen 5 1/2 jaar was, kon volgens het leerplan op 1 april alsnog worden toegelaten. In welk leerjaar? Begrijp ik de gevoerde correspondentie goed, dan was bedoeld: het op 1 oktober gestarte leerjaar. In dat geval was de opmerking van de inspecteur over het ontdruken van artikel 1 van genoemd K.B. mijns inziens geheel correct. Zou op 1 april een nieuw schooljaar zijn gestart, dan zou zich het geval hebben voorgedaan van een school met twee afdelingen, waarvan de ene startte op 1 oktober en de andere op 1 april en dan zou opnieuw de reeds boven behandelde vraag, of een dergelijke twee-eenheid een school is in de zin der wet, aan de orde moeten zijn gesteld. Jammer is, dat ook in dit geval de beslissing van de Onderwijsraad zeer summier was geformuleerd. Het betoog van de inspecteur was belangwekkend genoeg om er dieper op in te gaan.

De conclusie is duidelijk: school moest in ruime zin worden opgevat. Het citaat uit Ligtfoot/Rinnooy, dat boven uit een beslissing van de Onderwijsraad werd overgenomen, vertolkte de jurisprudentie op dit punt correct. De Onderwijsraad dacht er niet aan van deze jurisprudentie af te wijken en zag in de brieven van de inspectie geen aanleiding om tot herwaarderen van het begrip op onderwijskundige, sociale en andere motieven te komen.

Behalve het begrip school was bij laatstgenoemd geschil ook het begrip schooljaar aan de orde. Wij zagen reeds, dat het K.B. van 13 december 1920 het schooljaar of de schoolcursus bepaalde op de in het leerplan vermelde klaseduur. Dat schied de mogelijkheid om de zeven achtereenvolgende leerjaren, waarvan artikel 3 van de wet sprak, te verdelen over bv. 14 schooljaren. In het verslag over 1929 deelde de inspecteur in Groningen mee, dat aldaar een bijzondere school met 4 lokalen was uitgebreid en dat in verband daarmee het leerplan zodanig werd gewijzigd, dat bij een duur van het schooljaar van 12 maanden de aanvangsdata werden gesteld op 1 mei en 1 november. Evenals zijn collega in 's-Gravenhage zag de Groningse inspecteur hierin strijd met de toelatingsregeling, omdat kinderen die bv. op 1 mei nog te jong waren op 1 november wel konden toegelaten worden, hoewel de duur van het schooljaar op 12 maanden was gesteld. Hij meende, dat het schooljaar hier op 6 maanden moest worden bepaald. De Onderwijsraad handhaafde echter het in 1927 ingenomen standpunt.

In artikel 90, lid 1, werd voorgeschreven, dat het onderwijs gegeven moest worden gedurende niet minder dan 40 normale schoolweken per jaar. Per week zouden ten minste 22 uren moeten worden gegeven, waarvan ten hoogste 2 uren aan handwerken.

Reeds vóór 1 januari 1921 pleegde de minister overleg met de Onderwijsraad over de vraag wat een normale schoolweek is. Minister en Onderwijsraad waren het er over eens, dat dit een week was met meer dan 3 schooldagen. Een week van 3 schooldagen gold als een halve schoolweek, een week met minder dan 3 schooldagen telde als normale week niet mee.

Niet de vraag hoeveel dagen een normale schoolweek telde leverde echter de grootste moeilijkheden op, maar die betreffende het aantal te geven uren, en dit ondanks het feit, dat de wet op dit punt duidelijk leek te zijn: ten minste 22 uren per week, waarvan ten hoogste 2 uren voor handwerken. Wanneer een inspecteur aan de hand van de toegezonden rooster wilde bepalen of aan deze wettelijke eis was voldaan, moest hij op de eerste plaats beslissen of

speelpauzen mochten worden meegeteld, met andere woorden de vraag was of onder "onderwijs" in de zin van artikel 90, lid 1, ook speelpauzen vielen en of elke speelpauze daaronder viel. Hierover nam de Onderwijsraad in 1923 een beslissing: speelpauzen van geringe duur mochten bij de bepaling van het aantal per week te geven uren worden meegerekend. Hoewel in de jaarverslagen door de hoofdinspecteurs hieraan niet veel aandacht meer werd besteed, bleken toch niet alle inspecteurs met deze beslissing ingenomen. Die te Sittard maakte in 1930 bij het bestuur van een katholieke meisjesschool te Grevenbricht bezwaar tegen het feit, dat in het leerplan geen tijd voor spelen was uitgetrokken, en hij voegde daaraan toe: "Buiten den speeltijd moeten er wekelijks 22 uren onderwijs worden gegeven in de vakken a tot en met k". Het bestuur wilde wel tot uitdrukkelijke vermelding van de 6 x 10 minuten pauze overgaan, maar was overigens van mening, dat dit uur mocht worden meegerekend. De Onderwijsraad wees bij zijn uitspraak de inspecteur op zijn in 1923 genomen beslissing en weigerde het leerplan en de rooster op dit punt af te keuren.

Een belangrijke vraag uit pedagogisch-hygiënisch opzicht was, of de eis van 22 uren voor de school als geheel gold, dan wel voor iedere klasse afzonderlijk. Reeds kort na de invoering van de wet werd deze zaak door een inspecteur bij de Onderwijsraad aanhangig gemaakt, die op 12 maart 1921 besliste, dat "de eisch van 22 uren... geldt voor eene school in haar geheel, en niet voor iedere klasse in het bijzonder; zeker niet voor de twee laagste klassen, waar het onderwijs een ander karakter draagt en waar op pedagogische en hygiënische gronden met minder dan 22 uren kan worden volstaan. Een norm hiervoor te stellen komt den Raad, in verband met de vrije ontwikkeling van het onderwijs niet gewenscht voor" 54). Mochten dus in de laagste klassen minder uren gegeven worden dan in de hoogste, een andere vraag was of ook het omgekeerde was toegestaan, namelijk of in de hogere klassen minder uren (zij het niet minder dan het wettelijk minimum) mochten worden gegeven dan in de lagere. Het kwam blijkbaar voor in de inspectie Tilburg. De inspectrice achtte deze situatie niet overeenkomstig de wet en vroeg de Onderwijsraad om een uitspraak. Deze antwoordde op 19 januari 1928, dat het hem niet duidelijk was op welk voorschrift de mening van de inspectrice berustte. In een ditmaal uitvoerige beslissing betoogde de Onderwijsraad, dat het voorschrift van lid 1 van artikel 90 uit de aard der zaak een limitatief karakter heeft en dat dus aan het leerplan geen eisen mogen worden gesteld, die daarboven uitgaan, wat mij een alleszins aanvaardbaar standpunt lijkt. Misschien zou men de redenering hebben kunnen volgen, dat bij minder dan 22 lesuren in de eerste klassen er méér dan 22 zouden moeten worden gegeven in de hogere, om zo over de gehele cursus genomen tot het gemiddelde van 22 uur te komen. Maar de beslissing van de Onderwijsraad van 1923 hield wel in, dat de 22 uur voor de school als geheel gold, maar blijkbaar niet dat dit aantal als gemiddelde voor de gehele cursus gold, en hij liet zich daarvan niet afbrengen door het betoog van de inspectrice, dat de school een geheel is en niet uit 6 of 7 kleine staatjes bestaat. Noch uit de tekst van de wet, noch uit de geschiedenis van de totstandkoming ervan kon mijns inziens worden afgeleid dat de 22 uren als een gemiddelde waren bedoeld voor alle leerjaren tesamen. Overigens speelde bij deze in mijn ogen wat geforceerde poging van de inspectrice om het leerplan afgekeurd te krijgen de hoofdrol, dat voor de 5e klas eenmaal en voor de 6e tweemaal een uur Frans werd gegeven op maandag, vrijdag en zaterdag van 11 tot 12 uur. Hierdoor werd naar de mening van de inspectrice het verbod om een moderne taal in de eerste 6 leerjaren te geven overtreden. "De beste uren van den dag konden dan immers desgewenscht door de hoofden der scholen, die zulks verlangden worden vrij gehouden voor onder-richt, dat door den Wetgever niet is toegestaan en dat buiten alle toezicht zou vallen". Ook hier was het resultaat voor haar negatief. De uren voor Frans kwamen noch in het leerplan, noch in de rooster voor en "wat niet in het leerplan voorkomt, kan toch moeilijk als een bezwaar daartegen worden aange-

voerd, tenzij het erin zou behooren te staan, hetgeen hier natuurlijk niet het geval is" (AOR)

Volgde de Onderwijsraad dus ten aanzien van het in de wet vermelde minimum van 22 uren een soepele interpretatie, hetzelfde deed hij ook met betrekking tot het verbod om meer dan 2 uren handwerker te geven, althans voor wat betreft het 7e leerjaar. In een aantal vrijwel gelijklopende beslissingen stelde de Onderwijsraad zich op het standpunt, dat, nu de wetgever ten opzichte van het 7e leerjaar een grote mate van bewegingsvrijheid mogelijk had willen maken en er in de eerste 6 leerjaren niet meer dan 2 uren aan handwerken werden besteed, er geen termen aanwezig waren om de voorgelegde leerplannen als niet voldoende aan de wettelijke eisen af te keuren. In het geval van een school te Soest, waar in het 7e leerjaar 5 uren voor handwerken waren uitgetrokken, voegde de raad daar nog aan toe: "Een aantal van 4 uur van de 22 voor dit vak in het zevende leerjaar schijnt de Afdeeling in verband met het karakter van dit leerjaar niet onevenredig". Uit de brieven van de inspecteurs aan de Onderwijsraad blijkt overigens, dat zij sympathiek stonden tegenover een groter aantal uren handwerken in het hoogste leerjaar dan de wet toestond. Enkele malen eindigen zij hun brieven met de wens, dat de Onderwijsraad het betreffende leerplan niet zou afkeuren. Het beroep werd in deze gevallen slechts ingesteld om onzekerheid bij de inspecteur en vooral het schoolbestuur weg te nemen in verband met de subsidiering, waarop wij zo dadelijk als de lesrooster aan de orde is nog terug komen. Ik merk nog op, dat de Onderwijsraad wel steeds een formele weigering van het schoolbestuur om aan de bedenkingen van de inspecteur tegemoet te komen eiste als voorwaarde voor een door haar te nemen beslissing. Om die reden werd aan het verzoek van verschillende inspecteurs om een uitspraak, onder meer in verband met het uren aantal voor handwerken of het buiten de gewone schooltijd geven van dit vak niet voldaan (AOR).

Na school, schooljaar, normale schoolweek en uren aantal vraagt nog een ander belangrijk begrip uit artikel 90, lid 1, namelijk het leerplan, de aandacht. De eisen waaraan het leerplan moest voldoen waren dezelfde als voor het openbaar onderwijs, het moest voor elke school het aantal uren aanwijzen, dat besteed zal worden aan elk vak afzonderlijk, alsmede het aantal leerjaren voor elk vak en de verdeling van de leerstof over de verschillende leerjaren, opdat een voldoende en regelmatig voortschrijdend onderwijs in die leervakken wordt verkregen. Hieraan werd toegevoegd, dat het leerplan vakken mocht omvatten verband houdende met de richting van het onderwijs, een bepaling die in de onderzoeksperiode nimmer tot problemen leidde.

Met betrekking tot de leerplannen van de bijzondere scholen vond ik in de jaarverslagen herhaaldelijk de opmerking, dat de omschrijving van de leerstof onvoldoende was. Niet zelden werd volstaan met het loutere vermelden van de gebruikte leer- en leesboekjes. In 1925 besloot de inspecteur te Ede om de schoolbesturen mede te delen dat hij zulk een opgave niet kon beschouwen als een mededeling van het leerplan, bedoeld in artikel 89, lid 2. De hoofdinspecteur in de Ite hoofdinspectie tekende daarbij aan:

"Dit dunkt mij het juiste standpunt te zijn. Niet alleen, dat hetgeen men een leerplan noemt dit toch eigenlijk niet is, maar men kan moeilijk van den inspecteur, bij wien het wordt ingeleverd en die het moet beoordelen, veronderstellen, dat hij alle mogelijke leer- en leesboeken zal kennen" (V 1925 30)

Uit het verslag over 1926 blijkt, dat voor het maken van leerplannen modellen in de handel waren, die onvoldoende ruimte boden voor een volledige omschrijving. Dezelfde hoofdinspecteur als hierboven aan het woord was schrijft nu, dat de vermelde methoden de inspecteurs in het algemeen wel bekend waren, zodat zij zich ook in die gevallen waarin met de vermelding van de gebruikte methoden werd volstaan, toch een behoorlijk denkbeeld konden

vormen van wat men met het onderwijs wilde bereiken, maar het gebruik van de modellen was er zijns inziens toch oorzaak van, dat er van eigenlijke leerplannen geen sprake was (V 1926.39).

In 1929 werden vele leerplannen herzien in verband met de invoering van het 7e leerjaar. Dikwijls werd volstaan met aanduidingen als "uitbreiding van de leerstof" of "herhaling". Niet alle inspecteurs namen daar genoegen mee. Die in Nijmegen zond vrijwel alle ingezonden leerplannen retour, omdat zij naar zijn mening de leerstof niet voldoende omschreven.

Het valt op, dat er geen expliciete uitspraken van de Onderwijsraad over de omschrijving van de leerstof te vinden zijn. In een uitspraak van 20 november 1929 werd wel opgemerkt dat in het leerplan van een katholieke school de omschrijving van het vak godsdienstonderwijs geheel ontbrak en dat het juist werd geacht indien dit alsnog door het schoolbestuur werd ingevuld (AOR). Evenals de inspecteurs gebruikte de Onderwijsraad hier de term "omschrijving" in plaats van de in de wet gebruikte term "verdeling" van de leerstof. De inspecteurs waren - naar ik aanneem in grote meerderheid - van mening, dat die verdeling niet uitsluitend mocht bestaan in het vermelden van bv. een rekenmethode en het aangeven welke deeltjes of hoofdstukken in de verschillende klassen moesten worden geleerd. Een leerplan, dat voor schrijven een boekje vermeldt en daaraan toevoegt: "III. Inleiding; IV. 1ste deeltje; V. 2de deeltje enz." bewees volgens de inspecteur te Enschede welk een vreemde ideeën men op de betrokken school van een leerplan had. Merkwaardig is de daaraan toegevoegde mededeling van de inspecteur te Zutphen, dat er scholen waren die niet alleen een officieel, door de inspecteur geïmprimeerd, leerplan hadden in de trant zoals zojuist vermeld, maar daarnaast nog een ander waarin de stof wél behoorlijk was uitgewerkt! Wilden de schoolbesturen en/of hoofden zich liever niet door de inspecteurs in de kaart laten kijken?

Enige jaren tevoren, in 1922, had de inspecteur te Gouda in zijn brief over de katholieke meisjesschool te Woerden, waarin hij betoogde dat hier feitelijk sprake was van 2 scholen (zie hierboven), ook opgemerkt dat hij geïmprimeerde aanmerkingen had op het leerplan. Over het vak lezen schreef hij:

" Alleen de gebruikte methoden en de leesboekjes worden genoemd, terwijl niet wordt aangegeven, waarop in iedere klasse in het bijzonder moet worden gelet, hoe een leesles in de verschillende klassen moet worden behandeld, enz. Ook dit is noodzakelijk om te kunnen constateeren of een voldoende en regelmatig voortschrijdend onderwijs in het leervak lezen wordt verkregen".

In zijn uitspraak ging de Onderwijsraad op de aangevoerde argumenten niet in en volstond met mede te delen, dat er geen grond bestond het leerplan als niet voldoende aan de wettelijke vereisten af te keuren (AOR). Men mag hieruit afleiden, dat een leerplan, dat de leerstof verdeelde, c.q. omschreef op de wijze als door de Goudse inspecteur en vele van zijn collega's gewraakt (namelijk door de loutere vermelding van een methode) naar de mening van de raad een leerplan was zoals de wetgever in artikel 90, lid 1, had bedoeld.

Ik neem aan dat het vrijwel ontbreken van jurisprudentie van de Onderwijsraad over het begrip leerplan een gevolg is van het feit, dat er voor inspecteurs in het algemeen geen aanleiding bestond om de raad in te schakelen. Zou dit wel gebeurd zijn, dan vermoed ik dat de raad op soortgelijke wijze zou hebben gereageerd als in de gevallen waarin het begrip school centraal stond. Gegeven de formeel-juridische benadering, die in de raad (waarschijnlijk uit vrees voor staatspedagogiek of voor verstoring van de pacificatiestemming) op de voorgrond stond, lijkt het mij niet waarschijnlijk dat zij zich toen aan een nadere precisering van dit begrip zou hebben gewaagd.

Tot op het einde van de onderzoeksperiode bleven de (hoofd)inspecteurs aandringen op een zodanige verdeling van de leerstof over de leerjaren, dat

daaruit het pedagogisch en didactisch eigene van de school kon worden afgelezen (V 1930 271), maar afdwingen konden zij dit niet.

Bij de behandeling van artikel 25, lid 1, bleek dat de wetgever naast het leerplan nog onderscheidde de regeling der schooltijden en vacaties, de boekenlijst en de verdeling van de school in klassen. Hierover spraken de artikelen 89 en 90 niet. Wel bepaalde artikel 89, lid 3, dat op de rooster de feestdagen en vacantiетijden moesten worden vermeld. De inspecteur te Alkmaar maakte in 1923 bezwaar tegen het leerplan van een school te Goorne, omdat daarin was bepaald, dat bij afwezigheid of ontstentenis van personeel aan de betrokken klas of een andere klas vrijaf mocht worden gegeven. Hij achtte deze bepaling niet in overeenstemming met het 4e lid van artikel 90, dat voorschreef dat voor afwijking van de rooster de toestemming van de inspecteur nodig was en wel voor ieder geval opnieuw. Deze bepaling behoorde, aldus de Onderwijsraad op 5 juni 1923, niet tot het leerplan, zoals dat in artikel 90, lid 1, is omschreven, maar maakte deel uit van de regeling van de schooltijden en vacaties, die door artikel 89, lid 3, uitdrukkelijk van het leerplan was onderscheiden. Daarom behoorde hiervan aan de inspecteur alleen mededeling te worden gedaan, terwijl diens goedkeuring niet werd vereist en dus evenmin lid 2 van toepassing kon zijn (AOR).

Ik merk bij deze uitspraak eerst op dat, zoals eerder gezegd, de regeling der schooltijden en vacaties gewoonlijk in het leerplan was opgenomen, met andere woorden leerplan werd in de praktijk ruim opgevat. Maar terecht hield de Onderwijsraad hiermee geen rekening. Het ging er immers om wat de wettelijke betekenis van leerplan was. Op de tweede plaats verdient het opmerking, dat de Onderwijsraad ten onrechte spreekt van de 'goedkeuring' van de inspecteur van het leerplan van een bijzondere school. Deze bevoegdheid had de inspecteur niet, wel die van toetsing van het leerplan aan de wettelijke vereisten en het in beroep gaan bij de Onderwijsraad bij blijvend verschil van mening met het schoolbestuur.

Wat de uitspraak zelf betreft, herinner ik er aan dat in het conflict tussen de inspecteur te Amsterdam en het gemeentebestuur van die stad, dat op de p. 149 en verder is beschreven, de raad in een advies aan de minister had betoogd, dat de lesrooster niet tot het leerplan behoorde. Het was nu artikel 89, lid 3, dat voorschreef dat op de rooster de feestdagen en vacantiетijden moesten worden vermeld, niet in het - in de ogen van de Onderwijsraad daarvan te onderscheiden - leerplan. Ten onrechte schreef de raad dat de regeling der schooltijden door dit lid uitdrukkelijk van het leerplan werd onderscheiden. Over regeling der schooltijden sprak deze bepaling namelijk niet. Regeling der schooltijden was formeel ook wat anders dan rooster van lesuren en zag al evenmin op de in artikel 89, lid 3, wel genoemde feestdagen. Afgezien van deze onduidelikheden in de uitspraak van de raad, kwam deze er op neer, dat de inspecteur in zijn bezwaar tegen het leerplan (in ruime zin genomen) van de betreffende school niet ontvankelijk werd verklaard, omdat de regeling der schooltijden en vacaties door lid 3 van artikel 89 van het leerplan waren onderscheiden, en alleen tegen het leerplan (in de wettelijke, meer beperkte betekenis van dat woord) kon de inspecteur bezwaar aantekenen bij de raad in geval van strijd met de wettelijke vereisten. Ook hier stonden de opvattingen van inspectie en Onderwijsraad over de interpretatie van het begrip leerplan in de wet tegenover elkaar.

In een advies aan de minister van 27 oktober 1924 schreef de Onderwijsraad nog, dat de bepaling van het aantal normale schoolweken wel tot het leerplan behoorde, omdat de in artikel 90, lid 1, genoemde minimum-eis van 40 weken was opgenomen in de 2e zin en dus geplaatst tussen de over het leerplan handelende 1e en 3e zin. Hetzelfde kon blijkens de constante jurisprudentie van de raad gezegd worden van de eis van minimaal 22 uren per week, die eveneens in de bedoelde 2e zin was opgenomen. Veel uitspraken van de Onderwijsraad

hadden op de 22 uren betrekking. Voor het overige viel de regeling der schooltijden buiten het leerplan en dus ook buiten de toetsingsmogelijkheid van artikel 90, lid 2 (AMO).

Van de rooster was sprake in artikel 89, lid 3, en artikel 90, lid 4. Het 2e lid van artikel 90 gaf de inspecteur de bevoegdheid bij de Onderwijsraad de wettigheid van het leerplan te doen toetsen; deze bevoegdheid gold niet de rooster. Hoewel de inspecteurs zeer dikwijls leerplan en lesrooster gezamenlijk aan de raad ter beoordeling toezonden, betrof de uitspraak van de raad steeds uitsluitend het leerplan. Constateerde een inspecteur, dat het leerplan wel, maar de rooster niet aan de wettelijke vereisten voldeed, dan gaf het boven geciteerde artikel 4 van het K.B. van 31 december 1920, c.q. artikel 3 van het K.B. van 4 september 1923 aan hoe gehandeld moest worden. Volgens lid 1 van dit artikel moest de inspecteur de rooster toetsen aan artikel 89, lid 3, en aan artikel 3 (2) van het K.B. Dit betekende, dat de rooster de feestdagen en vacantietijden moest vermelden (artikel 89, 3), dat de vermelding van de vacantietijden moest geschieden door aanduiding van de dagtekening van het begin en het einde van elke vacantie en bovendien dat de rooster moest vermelden of op de school uitsluitend jongens, uitsluitend meisjes, dan wel jongens en meisjes werden toegelaten (artikel 3 (2) K.B.). Deze vereisten (waarbij dan nog kwam dat de vorm van de rooster zodanig moest zijn dat hij opgeplakt in een der schoolvertrekken kon worden opgehangen) waren minimaal en bevatten bv. geen enkele richtlijn van schoolhygiënische aard.

Had een inspecteur uitsluitend tegen de rooster bezwaar, dan kon hij daarvan mededeling doen aan de minister, die - als hij met het bezwaar instemde - in het kader van de toepassing van artikel 99, lid 2 - bijstelling kon bevorderen. Maar enige aanwijzing, dat dit feitelijk zo gebeurde, heb ik niet gevonden.

Al met al hadden inspectie en minister formeel weinig greep op de samenstelling van de roosters van bijzondere scholen. De vrijheid was op dit punt erg groot. Toch was het noodzakelijk, dat de schoolbesturen er nauwkeurig op letten dat de rooster aan de minimale eisen van de wet voldeed. Via artikel 99, lid 2, dreigde verlies van subsidie. De visering van de rooster door de inspecteur had niet het karakter van een goedkeuring. Het woordje 'gezien' bracht niet mee, dat daardoor het recht op rijksvergoeding kwam vast te staan, het had geen absolute rechtskracht. Zou het anders zijn, dan zou de minister de schatkist uit handen geven, terwijl de beslissing daarover juist door de wet in zijn handen was gelegd. Dit zei minister de Visser op 24 mei 1924 in de Tweede Kamer bij de discussie over de motie-Snoeck Henkemans, waarin werd uitgesproken dat de minister in strijd met de wet handelde, indien hij bij de beoordeling der aanvragen om rijksvergoeding voor bijzondere scholen de geviseerde lesroosters dier scholen onderzocht en op grond daarvan de rijksvergoeding geheel of ten dele weigerde 55). Ook los van een mededeling van de inspecteur kon de minister dus actie ondernemen bij de toepassing van artikel 99, lid 2. Er is geen reden om aan te nemen dat de minister met betrekking tot de visering van leerplannen een ander standpunt innam, zodat ook daar door het voor "gezien" tekenen geen recht op subsidie ontstond.

Wat de visering betreft had de Onderwijsraad een andere mening. In een advies aan de minister van 10 september 1924 werd onder meer het volgende gezegd:

"De Afdeling *) heeft.... uiteengezet, dat ten opzichte van de afkeuring van het leerplan der bijzondere scholen de Onderwijsraad als eenige instantie is bedoeld, en dus zowel wanneer de Onderwijsraad een leerplan weigert af te keuren, als wanneer het niet bij dit College door den Inspecteur aanhangig gemaakt wordt, het leerplan niet als on-

wettig mag worden aangemerkt. Ongetwijfeld kan dit ten gevolge hebben, dat eene school subsidie ontvangt, die omnium consensi niet geheel aan de wettelijke eischen voldoen, doch dan ligt de schuld daarvan bij den Inspecteur, evenals het aan eene onjuiste dagvaarding kan te wijten zijn, wanneer een schuldige door den rechtbank niet wordt veroordeeld; en bovendien kan Uwe Excellentie, gelijk de Afdeeling eveneens reeds opmerkte, den Inspecteur gelasten, zich alsnog tot den Onderwijsraad te wenden" (AOR).

Dit betekende, dat wanneer de inspecteur viseerde, de minister naar de mening van de Onderwijsraad het leerplan niet meer als onwettig mocht aanmerken, ook als de inspecteur in zijn beoordeling, of het leerplan aan de wettelijke vereisten voldeed, evidente fouten had gemaakt. Had de inspecteur een beoordelingsfout gemaakt, dan kon in de opvatting van de Onderwijsraad de minister deze niet herstellen door zelf in het kader van de uitvoering van artikel 99, lid 2, alsnog tot toetsing over te gaan. Wat het leerplan betrof kon hij alsnog de inspecteur opdracht geven de Onderwijsraad om een beslissing te vragen, maar voor een abusievelijk geviseerde rooster bood dit geen soelaas.

Aan het slot van zijn advies onderstreepte de Onderwijsraad nog eens zijn standpunt:

"De Afdeeling blijft het zoowel met de positie van het bijzonder onderwijs als met die van den Onderwijsraad in strijd achten, wanneer Uwe Excellentie buiten de artikelen 89 en 90, dit is buiten Inspecteur en Onderwijsraad om, op grond van artikel 99 zelfstandig zou beslissen, dat een school ten opzichte van haar onderwijs niet voldoet aan de wettelijke vereischen daar dit alleen geschieden kan langs den weg, die in de artikelen 89 en 90 is aangegeven" (AOR).

Dit laatste lijkt mij niet juist te zijn. Artikel 99, lid 2, rekende tot de voorschriften, waarvan de minister moest nagaan of het bestuur er aan had voldaan, ook de artikelen 89 en 90. Er waren nu eenmaal in de L.O.W. twee organen, die bevoegd waren de leerplannen van bijzondere scholen aan de wet te toetsen. De conclusie van het kamerdebat van 24 mei 1924 kon geen andere zijn, dan dat de inspecteur en de Onderwijsraad niet die exclusieve positie met betrekking tot de toetsing van het leerplan innamen, die de raad hen toedacht en dat de inspecteur voor de toetsing van het leerplan 2 wegen kon kiezen. Zou men uitgaan van het standpunt, dat de rooster een integrerend deel van het leerplan uitmaakte (en op p. 149 en verder zagen wij, dat een hoofdinspecteur deze mening was toegedaan), dan zou deze keuzemogelijkheid ook ten aanzien van de rooster aanwezig zijn geweest. Maar uit een brief van 15 oktober 1924 van de minister aan de Onderwijsraad bleek zonder enige twiifel, dat deze tussen leerplan en lesrooster onderscheidde en op de laatste de procedure van artikel 90, lid 2, niet van toepassing achtte (AOR). Omdat ingevolge artikel 5 (4) van het meergenoemde K.B. het schoolbestuur een afschrift van de door de inspecteur voor 'gezien' getekende rooster aan de minister moest inzenden, was deze steeds in staat om zelf de wettigheid van de rooster in het kader van de toetsingsprocedure van artikel 99, lid 2, te onderzoeken. De (hoofd)inspecteur kon uiteraard steeds de minister op de onwettigheid van een rooster wijzen en langs deze weg correctie daarvan trachten te bevorderen.

Botsingen tussen minister en Onderwijsraad over de wettigheid van een concreet leerplan zijn mij uit de periode 1921-1930 niet bekend. In aansluiting

*) Bedoeld is de Afdeling voor het algemeen vormend lager onderwijs en het bewaarschoolonderwijs van de Onderwijsraad.

op Wesselings-Hermsen 56) meen ik, dat de minister de uitspraak van de Onderwijsraad dat een leerplan wettig was, moest aanvaarden, ook bij de uitoefening van de hem in artikel 99, lid 2, toegewezen taak. Alleen zo kon rechtsonzekerheid voor het betrokken schoolbestuur worden vermeden. Mijn indruk is, dat de minister de positie van de Onderwijsraad zorgvuldig ontzag, ook al behield hij zich zijn rechten om leerplan en lesrooster te toetsen nadrukkelijk voor.

Wij zullen nu nog enige uitspraken van de Onderwijsraad over diverse onderwerpen weergeven en plaatsen daarbij enige kanttekeningen aan de hand van de jaarverslagen.

Vacanties en feestdagen. Deze waren voor de inspecteurs bij hun toezicht op de bijzondere scholen al een even grote zorg als bij het openbaar onderwijs. Steeds hebben zij er naar gestreefd om te grote verschillen tussen openbare en bijzondere scholen op het punt van de duur der vacaties te voorkomen. Hier en daar is hen dat ook gelukt (V 1922.31, V 1925.29 en V 1928.27) maar op andere plaatsen bleven grote verschillen bestaan (V 1927.31). Dat gold ook voor de vrije dagen. Het aantal daarvan was vooral op katholieke scholen nogal groot. Zo schreef de hoofdinspecteur in de IIe hoofdinspectie in 1924:

"Door een der inspecteurs wordt er de aandacht op gevestigd, dat het aantal vrije dagen, vooral op de lesroosters van Katholieke scholen, te groot is. "Nog steeds", zegt hij, "worden de Katholieke feestdagen, die al lang als zoodanig niet meer door de Katholieke Kerk gevierd worden, als vrije dagen gehandhaafd". Deze inspecteur is zelf Katholiek en kan dus in deze oordeelen" (V 1924.29).

Twee andere inspecteurs merkten op, dat er wat de feestdagen betreft nogal wat verschillen tussen de katholieke scholen onderling bestonden. De hoofdinspecteurs achtten meer eenheid op dit punt gewenst en drongen aan op overleg met de bisschoppelijke inspectie (V 1924.29/30 en V 1928.27). In het verslag over 1930 zijn de vacaties en de feestdagen voor de hoofdinspecteurs geen onderwerpen meer van grote betekenis. Er wordt nauwelijks over geschreven.

Enkele uitspraken van de Onderwijsraad over dit onderwerp verdienen de aandacht. In 1926 vroeg de inspecteur te Heerlen aan de raad een beslissing over de lesrooster van een school in Kerkrade-Bleijerheide. De toevoeging op deze rooster "2 dagen voor buitengewone, onvoorziene gevallen na kennisgeving aan den Inspecteur" achtte de inspecteur in strijd met het bepaalde in artikel 2 van het K.B. van 1923, dat eiste dat de feestdagen op de rooster moesten zijn vermeld. Onder vermelding begreep de inspecteur kennelijk concrete vermelding. Wilde een school wegens onvoorziene omstandigheden vrij geven, dan was artikel 90, lid 4, van toepassing (afwijking van de rooster met instemming van schoolbestuur en inspecteur). Het schoolbestuur was het met deze zienswijze van de inspecteur niet eens, omdat deze in zijn brief aan het bestuur had gesproken over de "vermelding" van de 2 vrije maar nog onge-dateerde dagen. Het bestuur werd door deze wijze van uitdrukken van de inspecteur blijkbaar gesterkt in zijn overtuiging, dat vermelding niet concreet behoefde te zijn in de zin van nauwkeurige datering. Bovendien had naar de mening van het bestuur de wetgever met het voorschrift, dat de rooster door de inspecteur moest worden gevisieerd, slechts de bedoeling gehad te laten na-gaan of aan de eis van de 40 normale schoolweken was voldaan. De Onderwijsraad gaf in zijn beslissing van 15 september 1926 een uiteenzetting van de inhoud van artikel 90, lid 1, en wees de inspecteur er op, dat de eis, dat de vermelding van de vacatietijden moet geschieden door aanduiding van de dagtekeningen van het begin en het einde, alleen voor de rooster gold. Daarom kon de raad tot zijn spijt geen uitspraak doen. Hij voegde daaraan

toe er overigens geen bezwaar tegen te hebben als zijn mening uit te spreken, dat gelet op artikel 90, lid 4, de feestdagen op de rooster concreet moesten worden aangegeven. De inspecteur zal met deze vrijblijvend gegeven mening van de Onderwijsraad waarschijnlijk wel blij zijn geweest, maar een bindende uitspraak, dat de rooster in strijd was met de wet, had hij niet kunnen verkrijgen. (Een uitspraak van dezelfde inhoud en met een soortgelijke toevoeging had de Onderwijsraad op 11 mei 1925 reeds gedaan met betrekking tot de rooster van een M.U.L.O.-school) (AOR).

In 1930 maakte de inspecteur te Hoornt er bezwaar tegen, dat voor de leerlingen van het 7e leerjaar van een school te Onderdijk extra vacantie werd gegeven, die door de bevolking gretig zou worden aanvaard als een verkapt landbouwverlof. Omdat de inspecteur verzuimd had zijn bedenkingen aan het schoolbestuur kenbaar te maken en dit schoolbestuur de voor beroep op de raad noodzakelijke weigering om hieraan gevolg te geven, nog niet had kenbaar kunnen maken, kon de Onderwijsraad ook in dit geval geen uitspraak doen (AOR). De kwestie werd korte tijd later echter opnieuw aanhangig gemaakt door de inspecteur te Delft, die er bezwaar tegen had, dat de zomervacantie van de leerlingen van een school in Ter Aar zo werd uitgebreid, dat deze de volle zomermaanden juli en augustus besloeg. In zijn brief aan het schoolbestuur schreef de inspecteur ervan op de hoogte te zijn, dat het doel van deze uitbreiding was de leerlingen werkzaamheden in de land- en tuinbouw te doen verrichten. Hij stelde daartegenover, dat de vacaties steeds hadden gegolden als een middel tot ontspanning van personeel en leerlingen en wel voor de gehele school. In zijn brief aan de Onderwijsraad schreef de inspecteur:

"Ofschoon de artikelen 89 en 90 der L.O.W. 1920 niets voorschrijven omtrent aard en doel van vacantiën, en alleen de eisch wordt gesteld, dat veertig normale schoolweken moeten blijven bewaard, vermeen ik, dat de bepalingen van deze artikelen anderzijds een interpretatie toelaten omtrent het begrip 'vacantie', die in overeenstemming is met de tot heden geldende opvattingen, welke onder andere ook spreken uit diverse uitspraken van den Minister van Binnenlandsche Zaken of Onderwijs inzake gerezen geschillen omtrent de inrichting van leerplannen voor openbare scholen (Zie commentaar op art. 25 in Laban en Ligthoet)".

En even verder:

"In het onderhavige geval is echter het eigenlijke doel der vacaties buiten beschouwing gebleven. Men tracht tegemoet te komen aan een maatschappelijke en economische behoefte, als mag worden aangenomen, dat die werkelijk bestaat, waaraan dan de belangen der kinderen ondergeschikt worden gemaakt, en komt hiermede mijns inziens op het terrein der Leerplichtwet, waarin nauwkeurig de voorwaarden zijn omschreven, waaronder vergunningen (genoemd landbouwverloven) kunnen worden verleend, om de school, ongerekend de vacaties, tijdelijk niet te bezoeken....Door de verlening van een zoo te noemen vacatieverlof met het oog op de werkzaamheden in land- en tuinbouw, gaat men over tot een algemeenen maatregel, die in de Leerplichtwet individueel onder beperkende voorwaarden is bedoeld. Ik acht het denkbaar, dat bij het vastleggen van een interpretatie van de bepalingen der Onderwijswet rekening wordt gehouden met de consequenties, die deze zou kunnen meebrengen ten aanzien van de beginselen in de Leerplichtwet neergelegd".

De inspecteur schreef ook nog dat de uitgebreide zomervacantie dicht bij 'kinderexploitatie' kwam en lastig was voor die ouders, die hun kinderen niet wilden laten werken. Aan het slot benadrukte hij nogmaals dat vacaties moeten dienen voor de gehele school (AOR).

Het laat zich raden, dat de Onderwijsraad niet gevoelig was voor de argumentatie van de inspecteur. Ook in dit geval hield hij zich strikt aan de grenzen door de L.O.W., met name artikel 90, lid 2, gesteld. De enige wettelijke eis ten aanzien van het leerplan van bijzondere scholen op dit punt was die van de 40 normale schoolweken en daaraan was voldaan. Op de vraag betreffende aard en doel van de vakantie en de vraag of een vakantie per se aan de gehele school moet worden gegeven, wilde de raad niet ingaan. Afgezien nog van het feit, dat het - gelet op de verschillende regelingen ten aanzien van de leerplannen van openbare en bijzondere scholen - niet juist is beslissingen van de minister ex artikel 25, lid 3, te gebruiken voor een nadere bepaling van het begrip wettelijke vereisten van artikel 90, moet er aan worden vastgehouden dat de wetgever aan de besturen van bijzondere scholen nu eenmaal voor de regeling der vacaties en feestdagen alle vrijheid liet, behoudens dan de 40 schoolweken. Inderdaad kon dit er toe leiden, dat de bedoelingen van de Leerplichtwet werden gefrustreerd, maar dat was blijkbaar voor de Onderwijsraad geen motief het leerplan af te keuren. De oplossing kon alleen komen van de wetgever. Met name was het mogelijk de 40 normale schoolweken uit te breiden, zoals in 1922 de inspecteur te Hilversum vroeg. De 40 schoolweken zijn echter eerst bij de wetswijziging van 4 augustus 1958 verdwenen en vervangen door het voorschrift, dat gedurende tenminste 1040 uren (vanaf 1974: 1000 uren) per jaar onderwijs moest worden gegeven. Bij 40 schoolweken betekende de wijziging, dat minimaal 26 (25) uren per week les moest worden gegeven, een aantal dat - voor zover ik uit de stukken van de Onderwijsraad heb kunnen nagaan - tussen 1921 en 1930 door de meeste scholen zeker niet werd gehaald. Zij zouden dus onder het nieuwe voorschrift van 1958 méér dan 40 schoolweken onderwijs hebben moeten geven, dan wel de schoolweek hebben moeten uitbreiden.

In een andere uitspraak van 1930 werd de inspecteur te Hoorn in het gelijk gesteld, toen hij er bezwaar tegen maakte, dat het leerplan van een school in Lutjebroek voor het 7e leerjaar minder dan 40 schoolweken telde. De Onderwijsraad zag geen enkele aanleiding om voor het 7e leerjaar van de wettelijke eis af te wijken, met andere woorden deze gold voor alle leerjaren, niet als een gemiddelde voor de hele school (AOR).

De brieven van de inspecteurs aan de Onderwijsraad en de jaarverslagen laten zien, dat de inspecteurs de norm van 40 schoolweken te laag vonden en geprobeerd hebben hun toezicht op de vacantieregeling van de bijzondere scholen te verstevigen. Zij deden dit ongetwijfeld met de belangen van het onderwijs voor ogen, maar vonden in het algemeen bij de Onderwijsraad, die zich strikt aan zijn wettelijke taak hield, geen gehoor.

Handwerken. Op p. 129 vermeldde ik reeds de circulaire van de minister van 31 oktober 1921, waarin deze schreef, dat een regeling van leerplan en lesrooster van de openbare scholen, waarbij alle lesuren in het vak nuttige handwerken voor meisjes buiten de gewone schooltijden zouden vallen, zijns inziens niet voldeed aan de wet. Op 18 maart 1922 volgde eenzelfde circulaire voor het bijzonder onderwijs. Ik heb geen beslissing van de Onderwijsraad gevonden over deze kwestie, die zoals wij zagen bij het openbaar onderwijs nog wel eens conflicten tussen inspecteurs en gemeentebesturen opriep. De inspecteur te Haarlem poogde wel in 1922 op dit punt een uitspraak aan de Onderwijsraad te ontlokken. In eerste aanleg had de inspecteur zich tot de minister gericht, die hem op de procedure van artikel 90, lid 2, wees. Met name wees de minister de inspecteur op de weigering van het schoolbestuur om aan zijn bedenkingen tegemoet te komen, als voorwaarde voor de ontvankelijkheid van zijn beroep. Hoewel geen der schoolbesturen geweigerd had te voldoen aan zijn verzoek om het onderwijs in nuttige handwerken althans ten dele onder de gewone schooltijden te geven, vroeg de inspecteur toch aan de raad zijn opvatting in deze aangelegenheid kenbaar te maken. De raad deelde hem mee er in het algemeen bezwaar tegen te moeten maken zijn zienswijze tevoren vast te leggen, aangezien hij bij zijn uitspraken rekening

placht te houden met ieder bijzonder geval afzonderlijk De raad onthield zich dan ook van een beslissing in deze kwestie (AOR)

In 1929 en 1930 deed de raad wel enige uitspraken inzake het geven van meer dan 2 uren handwerken in het 7e leerjaar In al deze beslissingen nam de Onderwijsraad de bedoeling van de wetgever, namelijk om in het 7e leerjaar een grote mate van bewegingsvrijheid mogelijk te maken, in aanmerking en concludeerde hij, dat een aantal van ten hoogste 4 van de 22 wettelijke voorgescreven uren aan dit vak mocht worden besteed (In een uitspraak van 5 juli 1930 werd bepaald, dat dit niet gold voor het 1e leerjaar Op die grond keurde de raad een leerplan van een bijzondere school in Sittard af (AOR)) Het was in deze gevallen, dat de inspecteurs in het belang van de schoolbesturen in beroep gingen en de hoop uitspraken dat de raad de leerplannen niet zou afkeuren Een groot aantal uren handwerken achtten zij voor de toekomst van de meisjes van groot belang (AOR)

Spelling Ik vermeldde op p 161 reeds de opvallende mening van de inspecteur te Alkmaar, dat het vak Nederlands moest worden onderwezen in de spelling waarin de L O W was geschreven De Onderwijsraad stelde hem in het ongelijk. Dat overkwam ook dezelfde inspecteur en de inspecteur te Deventer toen zij, eveneens in 1923, bezwaar maakten tegen het weglaten van de buigings-n bij het onderwijs in dit vak (AOR)

Toelating In 1927 tekende de inspecteur te 's-Gravenhage beroep aan tegen de leerplannen van 3 bijzondere scholen, omdat naar zijn mening scholen met jaarklassen slechts eenmaal per jaar bij aanvang van de cursus nieuwe leerlingen mochten aannemen (zie hierover par 6 3 3 met name p 136 en verder) De Onderwijsraad besliste, dat scholen met jaarklassen en meer dan een toelatingsdatum toch als een eenheid moesten worden beschouwd en dat de leerplannen niet met de wettelijke vereisten in strijd waren (AOR)

Kort na de inwerkingtreding van de wet, op 8 februari 1921, weigerde de schoolopziener te Heerenveen het leerplan en de rooster van een school te viseren, omdat in totaal slechts 21 1/2 uur per week les werd gegeven in de verplichte vakken a t/m k De inspecteur deed het hoofd der school de suggestie tijdelijk het voor kerkgeschiedenis uitgetrokken halve uur te laten vervallen of een schooltijd een half uur langer te laten duren Het hoofd bracht een wijziging in de rooster aan (welke blijkt niet uit de stukken), maar had daar naderhand spijt van en schreef hierover aan de minister, die de Onderwijsraad om advies vroeg Deze schreef de minister, dat het hoofd een nieuw leerplan en een nieuwe lesrooster kon indienen en dat bij conflict de procedure van artikel 90, lid 2, kon worden gevolgd De raad voegde daar aan toe "dat de opmerking van den schoolopziener in de inspectie Heerenveen inzake het godsdiensonderwijs (kerkgeschiedenis), naar het oordeel van den Onderwijsraad, niet toelaatbaar is te achten" (AOR), een zwaa oordeel over wat toch niet meer dan een suggestie was, ook al raakte die suggestie aan de richting van de school

Tot besluit van dit gedeelte over de toepassing van lid 2 van artikel 90 vermeld ik nog, dat in 1927 een inspecteur een leerplan door de Onderwijsraad wilde doen afkeuren, omdat in de eerste 3 leerjaren alleen op de 1e werd geschreven De minister kon hiermee uiteraard niet instemmen, omdat voor een dergelijke afkeuring geen grond in de wet te vinden was (V 1927 31)

Het 4e lid van artikel 90 stond afwijking van de rooster toe met toestemming van het schoolbestuur en de inspecteur Lid 5 dreigde in geval van willekeurige afwijking met gehele of gedeeltelijke inhouding van de vergoeding, bedoeld in de artikelen 97 (salarissen) en 101 (exploitatie-uitgaven) Verzoeken om afwijking kwamen bij de inspecteurs veel binnen (V 1923 17/18) De inspecteur te 's-Gravenhage noemde voor 1929 in zijn inspectie een aantal

van 376. Zijn collega in Dordrecht schreef, dat zij aan de orde van de dag zijn en wel om de meest uiteenlopende redenen, zoals het optreden van een West-Indische neger, het assisteren als organist of dirigent door het hoofd, vergaderingen, het bezoek van een Franse professor die de kinderen iets wilde vertellen enz. enz. (V 1929.29). Omtrent de voorwaarden, die inspecteurs aan hun toestemming verbonden, leren de gegevens vrijwel niets. Zij waren in elk geval toelaatbaar, omdat langs de weg van de voorwaarden de schade, die het onderwijs door de toestemming leed, kon worden beperkt of weggenomen en de wet het opleggen van voorwaarden niet verbood. Artikel 90, lid 4, liet de inspecteur een grote mate van vrijheid 57). Willekeurige afwijkingen zijn soms het gevolg van nalatigheid, soms van slordigheid (V 1923.17, V 1924.30). In 2- of 3-mansscholen is het dikwijls onmogelijk om zich aan de rooster te houden en de inspecteurs zien dan wel wat door de vingers (V 1924.30, V 1928.27). Ook gaan onderwijzers 'in het vuur van hun onderwijs' wel eens langer met een vak door dan geoorloofd is. "Toch mag ook dit niet geschieden, omdat het meestal ten nadeele is van bepaalde vakken, welke niet zoo hoog staan aangeschreven" (V 1925.30). De Montessorischolen waren volgens de inspecteurs een apart probleem:

"Het blijkt evenwel moeilijk op dit soort scholen, die, wat leerplan en lesrooster betreft, vallen onder artikel 90, 6e lid, Lager-onderwijswet 1920, controle uit te oefenen op het naleven van den rooster. Op de roosters, welke door het Departement zijn goedgekeurd, leest men: 'Maandag 9-12 vakken a-k, 2-4 idem. Andere dagen als op Maandag'. Natuurlijk kan zoo'n rooster evengoed achterwege blijven. Ik heb gemeend te mogen en te moeten eisen, dat voor enkele vakken, zooals zang, nuttige handwerken en lichamelijke oefening, bepaalde uren worden genoemd op den rooster, wat dan ook is gebeurd op alle dergelijke roosters" (V 1928.27).

De bezwaren van deze inspecteur waren mijns inziens terecht, maar de goedkeuring door het departement kon alleen roosters betreffen, die door de inspecteur zelf waren gevisieerd. Immers deze gevisieerde roosters moesten door de schoolbesturen ter verkrijging van de rijksvergoedingen aan het departement worden gezonden. Blijkbaar hebben dus ook inspecteurs met de vrijwel lege roosters, waarover hierboven werd gesproken, ingestemd. Het citaat laat overigens zien, dat inspecteurs geen overdreven formalisten waren. Waar de omstandigheden in redelijkheid stipte naleving van de wet moeilijk maakten, werd dat niet geëist; de inspecteur was tevreden met het noemen van uren voor enkele, niet alle vakken.

Laban-Ligtvoet noch Wesselings-Hermesen vermelden voor de jaren 1921-1930 beslissingen van de minister, waarbij tot gehele of gedeeltelijke inhouding van het subsidie op grond van artikel 90, lid 5, werd overgegaan. Ook in de archieven van het ministerie en de Onderwijsraad vond ik niets. Voor latere jaren zijn dergelijke beslissingen eveneens uiterst zeldzaam. Waarschuwingen waren blijkbaar voldoende om hoofden en besturen in het rechte spoor te houden.

Het niet kloppen van de rooster met het leerplan kwam veel voor. In 1923 noemde een inspecteur het bijna een uitzondering, dat het aantal uren, op de rooster uitgetrokken, in overeenstemming was met dat van het leerplan (V 1923.17/18).

De relatie van de inspectie tot het bijzonder onderwijs was voor wat betreft de inrichting van leerplan en lesrooster in het algemeen goed te noemen, althans als men mag afgaan op hetgeen de jaarverslagen daarover meedelen. De hoofdtaak van de inspectie was op dit punt het adviseren. Om advies werd door hoofden en schoolbesturen veel gevraagd en de opmerkingen van de inspecteurs werden blijkbaar ter harte genomen (V 1922.31, V 1924.29). Slechts eenmaal vond ik vermeld, dat de besturen van christelijke scholen in

de ITe hoofdingspectie een zekere overgevoeligheid vertoonden voor de bemoeienissen van inspectie met het leerplan (V 1924 30) Daar stond dan weer tegenover, dat bv in Dokkum de hoofden van bijzondere scholen met de inspecteur samen kwamen om over de leerplannen te beraadslagen (V 1925 30 en V 1928 27) In andere inspecties slaagden inspecteurs erin een zekere uniformiteit van de leerplannen van bijzondere scholen tot stand te brengen (V 1924 29) Opzet en inhoud van de leerplannen ondervonden van inspectiezijde regelmatig kritiek Tot besluit van deze paragraaf citeer ik de hoofdingspecteur in de ITe hoofdingspectie, die in 1930 schreef

"Het wekt bevreemding, van hoe vele scholen het leerplan, laag als het is, geen scherp omliggende eischen aan het onderwijs stelt Men krijgt den indruk, dat hij of zij, die het ontwierp, zich eigenlijk in het geheel niet heeft ingedacht, wat hij ermede wil bereiken Men heeft, soms geheel afgaande op de gunstige critiek, sterk beïnvloed door de propaganda voor de verschillende vakken, zijn methodes gekozen, gaat onder dezelfde invloeden over tot de invoering van andere, en zet in zijn leerplan, liefst met enkele woorden, wat die metnoden inhouden, of, wat nog gemakkelijker is, men gebruikt veel het woord 'voortzetting' en noemt ter verklaring daarbij de deeltjes der schoolboekjes, welke in de opeenvolgende leerjaren worden gebruikt Het is alles zoo eenvoudig mogelijk, maar jammer, dat er niets eigens in is en niet kan zijn, omdat men zich niet de vraag heeft gesteld, of de school, waaraan men werkt, gelet op het milieu, waaruit de leerlingen komen, en de geheele omgeving, ook eigene, bijzondere eischen aan het onderwijs stelt Men werkt in den sleur en denkt er eigenlijk niet aan, dat het onderwijs toch moet voldoen aan zekere algemeene normen en ook rekening moet houden met de soort leerlingen, en met de vordering der wetenschap op psychologisch en algemeen paedagogisch terrein" (V 1930 271)

6 5 2 De toepassing van artikel 106

Wanneer in een gemeente geen openbare school in stand werd gehouden, mochten de uit de openbare kas bekostigde bijzondere scholen, die niet uitsluitend voor interne leerlingen waren bestemd, geen leerling de toegang weigeren op grond van godsdienstige gezindheid Waren tot een bijzondere school leerlingen toegelaten van andere godsdienstige gezindheid dan voor wie krachtens de statuten de school in stand werd gehouden, dan waren die leerlingen vrijgesteld van de verplichtingen tot het volgen van godsdienstonderwijs Deze beperking van de vrijheid van het bijzonder onderwijs heeft in de periode 1921-1930 geen moeilijkheden opgeleverd, daarvan bleek althans niets uit de mededelingen van de hoofdingspecteurs die in een aan artikel 106 gewijd subparagraafje van het jaarverslag werden samengevat Telkens werd herhaald dat zich geen moeilijkheden voordeden Een enkele inspecteur vermeldde cijfers, bv die van Heerlen die dit ieder jaar deed Van vele (hoofd)inspecties bevatten de jaarverslagen geen enkele opmerking over de uitvoering van dit artikel

Ook in gemeenten, waarin wel openbare scholen in stand werden gehouden, werden scholen bezocht door leerlingen van een andere godsdienstige richting dan waarvan de school uitging Volgens de hoofdingspecteur in de ITe hoofdingspectie kwam het nogal eens voor dat roomse ouders hun kinderen naar een protestants-christelijke school zonden, maar het omgekeerde was een zeldzaamheid

In hetzelfde jaar 1927 schreef de inspecteur in Zutphen, dat het optreden van een deel der openbare onderwijzers aanstoot gaf en dat er ouders waren, die daarom, hoewel voorstanders van openbaar onderwijs, hun kinderen liever naar een protestantse school zonden, "waar zij weten, dat den kinderen eerbied voor de Koningin, eerbied voor het gezag wordt geleerd, terwijl het optreden der onderwijzers tegemoetkomend is". En de hoofdinspecteur vervolgde:

"Hij acht dezen toestand op zichzelf echter verkeerd. De bijzondere scholen zijn er voor de ouders, tot wier richting de school behoort, doch niet voor hen, die hun kinderen er alleen heen sturen, omdat zij ze niet naar de openbare school willen zenden. Het karakter der bijzondere Protestantsche school wordt er, naar zijn oordeel, door bedreigd, zoodra het aantal der leerlingen van deze school, wier ouders op godsdienstig terrein andere beginselen hebben dan die, waarop de school steunt, betrekkelijk groot wordt. Natuurlijk hebben deze ouders andere opvattingen over kerkgang, viering van den Zondag, enz., die in den regel door hun kinderen wordt overgenomen. Onwillekeurig oefenen dezen invloed uit op hun medeleerlingen en wel in een richting, die door de ouders niet gewenscht wordt, zoodat het karakter der school schade lijdt" (V 1927.33).

Uit de pen van een inspecteur en in een verslag der regering aan de Staten-Generaal uitgebracht over de toestand van het onderwijs is dit een opvallende passage. De hoofdinspecteur voegde er geen commentaar aan toe. De uitlatingen van de inspecteur betroffen evenwel een aangelegenheid, die geheel buiten de door de grondwet en wet bepaalde inrichting van het onderwijs lag en waaromtrent de schoolbesturen volledige vrijheid van handelen hadden.

Een jaar later attendeerde de inspecteur in Arnhem eveneens op het verschijnsel, dat ouders, die geheel buiten het kerkelijk leven stonden, hun kinderen toch gemakshalve naar christelijke scholen zonden, omdat zij in de buurt woonden of het onderwijs er zo goed vonden. Hij beperkte zich echter tot het vermelden van dit feit en uitte geen bezorgdheid over mogelijke schade, die daardoor aan die christelijke scholen zou kunnen worden toegebracht (V 1928.29).

De mogelijkheid om af te wijken van een aantal wettelijke bepalingen aangaande de inrichting van het onderwijs werd in artikel 25, lid 5 aan de openbare scholen, en in artikel 90, lid 6, aan de bijzondere scholen geboden. Hoewel de afwijkmogelijkheid mede betrekking had op de voor het openbaar respectievelijk bijzonder onderwijs afzonderlijk geldende bepalingen van artikel 25, lid 2, respectievelijk artikel 90, lid 1, is gekozen voor een gezamenlijke behandeling, omdat in de verslaggeving over onderwijsvernieuwing door de inspectie veelal geen onderscheid werd gemaakt tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Ook vertoont de jurisprudentie op beide artikelen nauwelijks onderling verschil.

De vernieuwingsbeweging in Nederland in de jaren 1916-1931 wordt door van der Velde bondig getypeerd met: meer vrijheid, individuele arbeid, veelzijdiger activiteit, zelfwerkzaamheid, samenwerking en onderlinge hulp, dit alles met pedagogische en didactische doelstellingen: zo volledig mogelijke uitgroei der persoonlijkheid op basis van een pedocentrisch gerichte didactiek. Men kan dit ook samenvatten met: de erkenning en aanvaarding van het kind als categorie en van dit kind als individu in klassegemeenschap en schoolgemeenschap. Doorwerking van deze gedachtenwereld grijpt alle interne verhoudingen binnen school en klas aan: docent - leerling, kind - leerstof, kind - leermiddelen, docenten onderling 58).

Het rijksschooltoezicht was, volgens van der Velde, een ambtelijke categorie, die omvang en intensiteit der vernieuwing sterk ten gunste had kunnen beïnvloeden. Heeft het dit feitelijk gedaan? Van der Velde:

"Men kan niet zeggen dat het rijksschooltoezicht ten deze gefaald heeft. 'Falen' doet veronderstellen dat een van hogerhand toegewezen opdracht niet naar behoren was vervuld. Als er sprake van een opdracht is geweest, liep die parallel met het standpunt der regering: onthouding. Het departement veroorloofde maximaal enige, binnen enge grenzen gehouden, persoonlijke vrijheid, waarvan een beperkt gebruik is gemaakt....

Het rijksschooltoezicht heeft de vernieuwing niet gedragen, niet mogen en dus niet kunnen dragen" 59).

Als oorzaken hiervan noemt van der Velde het ontbreken van een efficiënt benoemingsbeleid, het ontbreken van vakwetenschappelijke scholing, de te grote omvang van de administratieve bezigheden, die op de schouders van de inspectie rustten, en vooral het streven om zelfs maar de schijn van staatspedagogiek te vermijden, waardoor een niet te overbruggen afstand werd geschapen tussen inspectie en bijzonder onderwijs, een afstand die des te merkwaardiger is omdat tweederde van de inspecteurs uit overtuigde voorstanders van het bijzonder onderwijs bestond, die zich op grond van de eigen principes stellig zouden onthouden van iedere ongewenste beïnvloeding 60).

Afgezien van zijn opmerking over de afstand tussen inspectie en bijzonder onderwijs, die mijns inziens minder groot was dan hij schrijft, bevestigen de jaarverslagen in het algemeen wat van der Velde, die zelf inspecteur is geweest, schreef. Een paar typerende citaten:

"Het oude, beproefde zal blijven, het nieuwe zal echter dienen ter correctie en aanvulling, waarom het Rijksschooltoezicht dan ook met groote belangstelling den voortgang van het onderwijs in nieuwe banen in de praktijk gadeslaat" (V 1923.162).

"Gaarne zou ik zien, dat één of meer der scholen een proef aandurfde. Ik meen echter, dat dit spontaan moet gebeuren, niet door pressie van mijn kant" (V 1925.206).

"Er is alle reden mijnerzijds om tegenover die lofwaardige pogingen, namelijk om het individuele in het onderwijs meer tot zijn recht te doen komen, voorloopig een welwillende neutraliteit in acht te nemen" (V 1925.223).

Deze neutraliteit leidde niet tot het bevorderen van immobilisme. De citaten maken dit duidelijk. Gezegd moet toch worden, dat het rijksschooltoezicht veel heeft gedaan om het onderwijs te verbeteren.

"Op de gewone middelen tot verbetering van het onderwijs, namelijk op afschaffing of beperking van het gebruik der lei, op invoering van klaswerk-schriften en klasseboeken, op het regelmatig geven van proefwerk en het verstrekken van rapporten, op het dateeren en corrigeren van alle schriftelijk werk der leerlingen, blijft de aandacht bij schoolbezoek steeds gevestigd" (V 1925.72/73).

Verbeteringen die binnen het bestaande onderwijssysteem aangebracht konden worden, werden door het toezicht actief ondersteund en bevorderd. Daarbij werd een zekere mate van pressie niet geschuwd. Een voorbeeld is het hardnekkige en op de duur succesvolle gevecht van de inspectie tegen de lei (bv. V 1926.139). Ook de herhaalde waarschuwingen tegen vermethodiek van het onderwijs, tegen het gebrek aan belangstelling bij de ouders, tegen de negatieve invloeden van radio en bioscoop op de kinderen, tegen de te gering geachte training van het geheugen van de kinderen enz., gaven blijk van een houding, die de grenzen van gadeslaan, rapporteren en informeren overschreed. Dit beleid paste ook in het kader van de bevordering van de bloei van het lager onderwijs, waarover artikel 180 sprak. Maar waar de invoering van een ander stelsel, dat een reorganisatie van ons onderwijs zou vereisen, aan de orde was nam de inspectie terughoudendheid in acht. Ongetwijfeld speelde het beleid van de regering om de onderwijsvrijheid angstvallig te ontzien hierin een belangrijke rol, maar er moet meer aan de hand zijn geweest. Dit beleid kan mijns inziens de herhaalde waarschuwing toch voorzichtig te zijn met vernieuwingen (V 1924.196, V 1929.160 en V 1930.137) niet verklaren, evenmin als de af en toe opduikende verdediging van het traditionele klassikale stelsel (bv. V 1924.196).

Geen argument tegen snelle vernieuwingen werd in de jaarverslagen zo dikwijls opgenomen als het ontbreken van een daarop toegesneden onderwijzersop-leiding. Alles hing volgens zeer vele inspecteurs van de man of vrouw voor de klas af en heil was dan ook alleen maar van een nieuwe onderwijzersop-leiding te verwachten (V 1924.223, V 1925.205/206, V 1928.125 en V 1930.237). Dit wordt nog eens onderstreept door de adviezen van (hoofd)inspecteurs inzake de toepassing van artikel 25, lid 5, die ik in het archief van het ministerie heb gevonden. Het motief om een positief advies aan de minister uit te brengen is daarin de geschiktheid en bekwaamheid van de individuele leerkracht in wiens/wier klas het experiment of de verandering zou plaats vinden (AMO). Toen tegen het einde van de onderzoeksperiode vele experimenten bleken te mislukken lag dit naar de mening van de inspectie op de eerste plaats aan de te grote klassen, die de leerkrachten te zwaar belastten en hen de lust tot vernieuwing ontnamen (V 1930.237).

Binnen het inspecteurscorps waren er enkelen die de onderwijsvernieuwing van harte waren toegedaan. Zij rapporteerden daarover veel uitvoeriger dan hun collega's en stimuleerden de onderwijzers en onderwijzeressen onder meer door hen in contact te brengen met experimenterende collega's in het buiten-

land (V 1924.221/222, V 1925.205 en V 1928.126/237). Maar zij waren daarin niet de dragers van een ministerieel en inspectoraal beleid. Het is jammer dat door het verloren gaan van het archief van de vereniging van inspecteurs *) niet meer kon worden nagegaan hoe in het kader van deze organisatie de inspecteurs over de noodzakelijke veranderingen in ons onderwijs dachten.

In het jaarverslag over 1925 schreef de hoofdinspecteur in de IIIe hoofdinspectie:

"Het Daltonisme heeft zich al aangediend en reeds zijn adepten gevonden. De wettelijke voorschriften zullen voorloepig waken tegen excessen, een soepele toepassing zal hier en daar een bescheiden proefneming toelaten" (V 1925.205).

Hier dient zich de vraag aan voor welke experimenten en veranderingen een vergunning ex artikel 25, lid 5, of artikel 90, lid 6, noodzakelijk was en welke nog binnen de geldende wettelijke regeling vielen. Formeel waren de (hoofd)inspecteurs niet betrokken in de procedure met betrekking tot de toepassing van deze bepalingen. De wet noemde alleen de Onderwijsraad als adviesorgaan. Wij zagen eerder echter al, dat de minister in een aantal niet in de wet genoemde gevallen het advies van de betrokken (hoofd)inspecteur inwon. Nog afgezien van de blijkbaar bij de ministers levende behoefte om, alvorens een ontwerp-K.B. aan de Koningin voor te leggen, ook de inspectie te horen, waren het de inspecteurs die grote invloed hadden of konden hebben op de beslissing van gemeente- en schoolbesturen om de vergunning al dan niet aan te vragen. De inspecteur kon bv. in het geval van invoering van Montessori-onderwijs genoeg nemen met een flexibele rooster maar hij kon ook van mening zijn dat deze niet in het wettelijk kader paste en adviseren de vergunning aan te vragen.

Dat wettelijk kader werd door de L.O.W. en haar uitvoeringsmaatregelen bepaald en het was niet zo precies afgebakend, dat het antwoord op elke vraag er gemakkelijk uit af te lezen viel. Daarnaast speelde bv. ook de Leerplichtwet een rol. Zo weigerde de inspecteur in Amsterdam zijn medewerking aan een gedeeltelijke invoering van Montessori-onderwijs (niet duidelijk blijkt of het om een bijzondere dan wel openbare school ging), omdat hij er bezwaar tegen had dat de leerlingen van de 1e en de 2e klasse de ene week 18 uren en de volgende week 8 uren onderwijs ontvingen van de klasse-onderwijzer(es). (De overige uren werden door vrijwilligers gegeven, bv. leden van speeltuinverenigingen). Hier was zijns inziens geen sprake van "geregeld schoolbezoek" zoals de Leerplichtwet in artikel 2 voorschreef. De hoofdinspecteur stemde met het beleid van de inspecteur in (V 1923.163/164). Voor wat betreft het Daltonstelsel heeft de minister in 1924 in een circulaire aan de inspectie enige richtlijnen gegeven aan de hand waarvan de noodzaak om een vergunning aan te vragen kon worden bepaald. In vele gevallen kwam de afwijking van het klassikale stelsel enkel neer op meer vrijheid inzake de lesrooster, bij handhaving van het gewone leerplan. Er werd dan niet afgeweken van artikel 2 (vakken) of 3 (leerjaren). In dergelijke gevallen vroeg de minister de inspectie om te bevorderen dat geen verzoek ex artikel 25, lid 5, of 90, lid 6, werd ingezonden 61). Wanneer men dus niet voor elke leerling aan het per vak en per leerjaar voorgeschreven aantal uren gebonden wilde zijn, was slechts een aanpassing van de lesrooster nodig. Het wettelijk kader werd daarmee niet overschreden.

*) Schriftelijke mededeling van de secretaris van de Vereniging van Leden van het Rijksschooltoezicht in Nederland.

Deze circulaire bracht niet altijd uitkomst, zelfs niet wanneer het om een gedeeltelijke toepassing van het Daltonstelsel ging. In 1928 adviseerde de inspecteur te Gouda het gemeentebestuur van die stad naar de mening van de hoofdinspecteur ten onrechte om een vergunning ex artikel 25, lid 5, aan te vragen om in het zesde leerjaar niet voor elke leerling gebonden te zijn aan de urenantallen voor de afzonderlijke vakken. Dat de inspecteur het gemeentebestuur op een dwaalspoor bracht, mag men de hoofdinspecteur in het licht van de circulaire van 1924 toegeven. Maar de hoofdinspecteur ging mijns inziens te ver toen hij de inspecteur verweet aan het gemeentebestuur schriftelijk te hebben medegedeeld de plannen van de onderwijzeres om te daltoniseren graag te zullen ondersteunen. Dat mocht de inspecteur volgens zijn directe chef niet doen, omdat artikel 25, lid 5, alléén de Onderwijsraad als adviesorgaan noemde "en om deze reden de Inspecteur zich dan van iedere inmenging in den gang van zaken had behooren te onthouden. Immers het Rijks-schooltoezicht blijft bij verzoeken als het onderhavige buiten de voorbereiding en de beslissing, tenzij van hoogerhand advies wordt gevraagd, zoals nu in dit speciale geval door Uwer Excellentie's ambtsvoorganger is gedaan" (AMO). De hoofdinspecteur zag over het hoofd dat de advisering van de inspecteur zich niet richtte tot de Kroon, maar tot burgemeester en wethouders met welk orgaan hij samen de beslissingsbevoegdheid omtrent het leerplan had. Dat een inspecteur, vóórdat besloten werd een verzoek om vergunning ex artikel 25, lid 5, in te dienen, met het onderwijzend personeel en het gemeentebestuur overleg pleegde lijkt mij een normale zaak te zijn en passend in het kader van zijn wettelijke opdracht.

Een voorbeeld van correcte toepassing van de circulaire van 1924 betrof een school in Maastricht, waar de inspecteur (die de onderwijsvernieuwing daar actief stimuleerde) verlof gaf voor een proefneming met het Gesamtunterricht voorzover dit de combinatie van de vakken lezen en taal betrof. Toen de school na enige tijd ook de andere vakken bij het Gesamtunterricht wenste te betrekken, adviseerde de inspecteur de vergunning ex artikel 90, lid 6, aan te vragen. Deze vergunning, waarover de minister de inspecteur advies vroeg, werd bij K.B. van 5 januari 1931 verleend.

In de jaarverslagen werd door de hoofdinspecteurs onder "Leerplan, enz. (artikelen 12, 25, 43 en 195)" van de paragraaf over openbaar lager onderwijs, medegedeeld of in hun hoofdinspectie in het verslagjaar vergunningen ex artikel 25, lid 5, waren verstrekt. Vanaf 1930 werd de korte inhoud van de betreffende K.B.'s in het verslag opgenomen. Eenmaal vond ik de mededeling van een hoofdinspecteur, dat geen vergunningen waren verstrekt "voorzover mij bekend". Dat kan er op duiden, dat niet alleen aan de (hoofd)inspecteurs slechts in bijzondere gevallen om advies werd gevraagd, zodat langs deze weg niet steeds informatie kon binnenkomen over ingediende aanvragen, maar ook dat niet voldoende verzekerd was, dat de inspectie van afgegeven vergunningen op de hoogte werd gesteld. Opvallend is ook, dat in de jaarverslagen slechts zelden een mededeling voorkomt over overleg van een (hoofd)inspecteur met een gemeentebestuur over aan te vragen vergunningen. Dit moet voorlopig tot de conclusie leiden dat de invloed van de inspectie op de afgifte van vergunningen niet bijzonder groot is geweest. Nader onderzoek, bv. in de archieven van hoofdinspecties en inspecties, is voor een meer definitief oordeel nodig. Ook over de aantallen vergunningen biedt het materiaal niet voldoende zekerheid. Laban-Ligtvoet vermeldt er voor de jaren 1926-1930 in totaal 16, maar er moeten er in die jaren meer zijn geweest. Bovendien werden er ook vergunningen afgegeven tussen 1921 en 1926. Op de inhoud van de betreffende K.B.'s behoeft hier niet te worden ingegaan, omdat dit geen nader inzicht in het handelen van de inspectie oplevert.

De verslaggeving over de leerplannen etc. van de bijzondere scholen beperkte zich volgens de titel van de betreffende subparagraaf tot de leden 2 en 5 van artikel 90, maar de hoofdinspecteurs deden op die plaats toch regelmatig mededeling over de toepassing van lid 6 (bv. V 1929.29). De inspectie had

formeel in de procedure, die tot het al dan niet verlenen van de vergunningen ex artikel 90, lid 6, leidde, geen plaats waren zij er voor wat betreft het openbaar onderwijs als medebeslisser inzake het leerplan toch bij betrokken, bij het bijzonder onderwijs was dat niet het geval. Toch brachten inspecteurs over voorgenomen en doorgevoerde onderwijsvernieuwingen in het bijzonder onderwijs regelmatig gevraagd en ongevraagd advies uit aan hoofden en besturen van bijzondere scholen. Ook de minister vroeg hen meerdere malen hierover advies, terwijl ik in het archief van de Onderwijsraad eenmaal een door de raad aan de inspecteur te Maastricht gevraagd advies vond (AOR). Enkele van deze adviezen vragen de aandacht.

Bij K B van 11 januari 1923 werd aan de Montessorischool te Bilthoven vergunning verleend af te wijken van het bepaalde in lid 1 van artikel 90, met dien verstande dat tenminste gedurende het daar gegeven minimum aantal wekelijkse schooluren en jaarlijkse schoolweken onderwijs moest worden gegeven volgens een leerplan, dat de vakken vermeld in artikel 2 onder a tot en met k omvatte. De bepalingen over de verdeling van de leerstof over de klassen, de aanwijzing van het aantal uren, dat besteed zou worden aan elk vak afzonderlijk en ten aanzien van het aantal leerjaren voor elk vak en de verdeling van de leerstof over de leerjaren, konden buiten toepassing blijven. Over de betreffende aanvraag van het schoolbestuur verschilden de hoofdinspecteur en de Onderwijsraad van mening. De hoofdinspecteur had vastgesteld dat de school niet voldeed aan de eisen met betrekking tot de bevoegdheden, de schoolgeldheffing en het Bouwbesluit, terwijl hij ook twijfelde of het onderwijs wel zou voldoen aan het bepaalde in artikel 12. Hij adviseerde de minister het schoolbestuur te verzoeken de school eerst overeenkomstig de L.O.W. 1920 in te richten en daarna het verzoek om de vergunning ex artikel 90, lid 6, in overweging te nemen. Aan het slot van zijn brief deelde hij mee aan de inspecteur te Hilversum te hebben verzocht te bevorderen, dat de school aan de wettelijke eisen zou voldoen.

In een 5 maanden later aan de minister gezonden advies merkte de Onderwijsraad op, dat sommige bezwaren van de hoofdinspecteur reeds waren weggenomen. Maar, voegde de raad er aan toe, ook indien er nog bezwaren zouden bestaan, kunnen deze in ieder geval niet van invloed zijn op de beantwoording van de vraag, of artikel 90, lid 6, toepassing kan vinden "aangezien deze bezwaren tegen iedere school kunnen worden aangevoerd en onafhankelijk van de vraag inzake toepassing van artikel 90, zesde lid, behooren te worden beoordeeld bij de vraag of een school voldoet aan de wettelijke bepalingen, die voor alle bijzondere scholen gelden, zoodat indien aan een of meer van deze bepalingen niet mocht worden voldaan, hierover te zijner tijd zal zijn te oordeelen, onafhankelijk van de onderhavige kwestie" (AOR). Het K B volgde twee weken na dit advies. In die periode zal er voor de minister zeker niet voldoende tijd zijn geweest om vast te stellen of alle wettelijke bezwaren tegen de school nu waren opgeheven. Aangenomen mag daarom worden, dat de minister het standpunt van de Onderwijsraad deelde en de vraag, of een school aan alle wettelijke eisen voldeed, niet betrof in zijn oordeel of de vergunning moest worden verleend. Overigens bevredigt het standpunt van de Onderwijsraad niet, omdat school in artikel 90, lid 6, geen andere betekenis kan hebben dan "school in de zin der wet". Het verlenen van een vergunning tot afwijking van wettelijke bepalingen aan een school, die op een aantal punten niet aan de wet voldoet, is een vreemde figuur.

Op 11 november 1925 werd aan een ULO-school te 's-Gravenhage vergunning verleend om aan het leerplan de vakken koken, kunstgeschiedenis en opvoedkunde toe te voegen. De Onderwijsraad was van mening, dat inwilliging van het verzoek wettelijk niet mogelijk was, omdat afwijking van het eerste lid van artikel 2 (verplichte vakken) op grond van artikel 90, lid 6, wel, maar afwijking van het tweede lid (facultatieve vakken) niet mogelijk was. De hoofdinspecteurs stelden hiertegenover, dat toestaan van afwijking van lid 1

voldoende was om ook van lid 2 te mogen afwijken. Dat artikel 90, lid 6, het eerste lid van artikel 2, maar niet het tweede noemde, was dus geen bezwaar. De afwijking van lid 1 kon bestaan in inkrimping van het aantal vakken of toevoeging, dan wel beide. "Van den aard dier vakken wordt daarbij niets gezegd; dus kunnen het ook vakken zijn buiten de in het geheele artikel 2 genoemde".

Verwees artikel 90, lid 6, enkel naar lid 1 van artikel 2 (en dus niet ook naar artikel 3, lid 2 en 4), dan zou inkrimping van het aantal vakken nog geen afwijking betekenen. Ook onderwijs in één of enkele van de genoemde vakken kan lager onderwijs zijn. Artikel 90, lid 6, betrof evenwel gesubsidieerde bijzondere scholen en voor deze gold het voorschrift van lid 2 van artikel 3, dat al de vakken a t/m k gegeven moesten worden. Afwijking moet dus wel méér betekenen dan inkrimping en ook uitbreiding, dan wel beiden omvatten.

Nog een andere vraag kwam in het advies van de hoofdinspecteurs aan de orde. Het was de bedoeling van de wetgever geweest om gelegenheid te bieden nieuwe onderwijsmethoden toe te passen. Moest nu de toepassing van de afwijkmogelijkheid zich beperken tot die gevallen, waarin deze bedoeling onweersprekelijk blijkt, of kon zij zich over een ruimer veld uitstrekken dan oorspronkelijk was voorzien? "Principieel gesproken moet dit stellig ten aanzien van welk wetsartikel óók geschieden, wanneer maar de bewoordingen die ruimere toepassing veroorloven". Maakte artikel 90, lid 6, die ruimere toepassing mogelijk? De hoofdinspecteurs gingen daar niet op in, maar verwezen enkel naar het K.B. van 30 mei 1921, waarin de ziekte-toestand van de kinderen in het zeehospitium te Katwijk een voldoende grond werd geoordeeld om van een 'bijzondere inrichting van het onderwijs' te mogen spreken. Zij adviseerden daarom de minister de vergunning te doen verlenen (AOR).

Ook in dit advies hanteerden de hoofdinspecteurs in hun argumentatie de bedoeling van de wetgever, echter nu niet om in de lijn daarvan tot een conclusie te komen. De bedoeling van de wetgever werd in zoverre opzij gezet, dat een meer uitgebreide toepassing van een wetsartikel dan de wetgever destijds voor ogen stond, principieel aanvaardbaar werd geacht.

In 1922 wees de minister met machtiging van de Koningin een verzoek om afwijking af van een schoolbestuur in Vaals, dat in de 4e, 5e en 6e klas Duits wilde geven. De Onderwijsraad had, alvorens te adviseren, aan de inspecteur te Maastricht om inlichtingen gevraagd. Deze had kunnen vaststellen, dat het Duits in Vaals het Nederlands verdrong, onder meer als gevolg van het feit dat de geestelijkheid in het Duits preekte en in het Duits godsdienstonderwijs gaf. Tegen enkele uren Duits (of Frans) in de 5e en 6e klas van scholen in de aan de grens gelegen Limburgse gemeenten had de inspecteur echter geen bezwaar, evenmin tegen maximaal 4 uren in de 4e klas bij wijze van overgangsmaatregel. Zijn voorstel was om een vergunning te verlenen voor 3 jaar, om daarna de kwestie opnieuw te bezien. De Onderwijsraad wees de minister op het in discrediet raken van de Nederlandse taal in de omgeving van Vaals en zag geen grond voor toepassing van lid 6 van artikel 90. Zijn afwijzende advies werd door de minister overgenomen (AOR).

Wij zagen reeds, dat de minister bij circulaire van 29 oktober 1924 aan de inspectie verzocht om voor kleine afwijkingen ten behoeve van experimenten met, of invoering van het Daltonstelsel geen indiening van een verzoek om ontheffing te bevorderen. In enige gevallen meenden inspecteurs, dat indien een proefneming zo ver ging, dat de schoolbanken door tafels en stoelen werden vervangen, artikel 90, lid 6, wel van toepassing was, dit mede in verband met het Bouwbesluit 1924. In hun advies van 26 september 1925 wezen de hoofdinspecteurs de minister er op, dat er onder de voorstanders van het Daltonstelsel velen waren die meenden dat het stelsel zich met het gebruik van schoolbanken in het algemeen wel liet verenigen. Wilde men toch tot het gebruik van tafels en stoelen overgaan dan kon dit met vergunning van de in-

specteur op grond van artikel 17 van het Bouwbesluit. Een ontheffing ex artikel 90, lid 6, was hier niet nodig (A10).

6.7 SAMENVATTING

In de voorgaande paragrafen zijn veel gegevens over de toepassing door het rijksschooltoezicht van de inrichtingsbepalingen in de L.O.W. 1920 samengebracht. Ter afsluiting van dit hoofdstuk wil ik in de eerste plaats artistieke en de belangrijkste problemen, die wij in de jaren 1921 tot en met 1930 hebben ontmoet, releveren.

Artikel 2.

Onder lager onderwijs, in dit artikel omschreven als een verzameling vakken, vielen niet cursussen in moderne talen zoals het Frans. Deze cursussen werden zowel aan openbare als bijzondere scholen verbonden zonder dat zij deel uitmaakten van het leerplan. Een doelstelling van artikel 3, lid 2, namelijk het verwijderen van het Frans uit de eerste zes leerjaren van scholen voor g.l.o., werd langs deze weg feitelijk gefrustreerd, zonder al te veel verdriet overigens van een groot deel van de inspectie, die in deze omstreken zaak niet van harte achter de opvattingen van minister de Visser stond. Zeer waarschijnlijk hebben de (hoofd)inspecteurs de Franse cursussen beschouwd als liggende buiten hun toezicht.

De terughoudendheid, die de wetgever in artikel 2 en ook overigens in de wet ten aanzien van de inhoud van het g.l.o. betrachtte, vond ik inzoverre niet terug in het beleid van de inspectie, dat deze doel, inhoud en methoden van het lager onderwijs en de daarin te geven vakken volledig tot voorwerp van haar zorg maakte en hierover met de gemeente- en schoolbesturen en het onderwijzend personeel in overleg trad. Van het opdringen van onderwijskundige opvattingen in strijd met de wet was echter slechts hoogst zelden sprake.

Artikel 3, lid 2.

De invoering van het zevende leerjaar en van het vak lichamelijke oefening, het geven van handwerken binnen de gewone schooltijden en de controverse rondom de eenheidsschool, waren hier de belangrijkste problemen. Voor het zevende leerjaar gold de overgangsregeling, waarvan vóór 1 januari 1921 reeds bestaande scholen konden profiteren. De algemene invoering van het zevende leerjaar ondervond veel tegenwerking door de wijzigingen en de 'soepele toepassing' van de Leerplichtwet. Van haar kant heeft de inspectie er krachtig naar gestreefd het zevende leerjaar toch zoveel mogelijk te realiseren. Een ministeriële circulaire aan de inspectie uit 1928 gaf voor de inrichting van het zevende leerjaar gedetailleerde richtlijnen. Invoering van lichamelijke oefening stuitte op praktische bezwaren (onvoldoende gebouwen en terreinen bv.) en op gebrek aan belangstelling bij besturen en ouders. Opvallend is dat een aantal gemeentebesturen tot 1930 bleef weigeren de in artikel 195, lid 2, bedoelde vergunning, om het vak voorlopig niet te geven, aan te vragen en dat Gedeputeerde Staten deze vergunning soms - in strijd met de wet - onvoorwaardelijk gaven. Speelden daarbij de genoemde praktische bezwaren een rol?

Het streven van de minister om nuttige handwerken voor meisjes net zoals de overige verplichte vakken binnen de gewone schooltijden te doen geven, had niet de instemming van de gehele inspectie. De minister moest haar in 1921 aansporen zijn beleid correct uit te voeren.

De strijd om de Franse cursussen werd gekoppeld aan de strijd om de eenheidsschool voor alle kinderen, ongeacht afkomst en ongeacht de vraag of het lager onderwijs voor hen eindonderwijs was of niet. Die eenheidsschool, waarover de wet zich niet uitsprak, vond binnen de inspectie nogal wat tegenstanders. Een aantal inspecteurs bevorderde de totstandkoming van zogenaamde op-

leidingsklassen, die de leerlingen moesten voorbereiden op het volgen van voortgezet onderwijs.

Artikel 11.

Van overtredingen van de voorschriften over de toelating van leerlingen leest men in de bronnen niet veel; zij kwamen regelmatig maar niet veelvuldig voor. Inspecteurs hebben er met kracht naar gestreefd de toepassing van de voorschriften zo te doen plaats vinden, dat het doel van wet en K.B., namelijk het vermijden van toelating van te jonge kinderen, zoveel mogelijk werd bereikt. Scholen met twee toelatingsdata en een cursusduur van twaalf maanden meenden zij als twee afzonderlijke scholen te moeten beschouwen. De Onderwijsraad handhaafde echter de bestaande, zeer ruime opvatting van school. Via artikel 99, lid 2, beschikte de minister over een sanctiemogelijkheid in geval van overtreding van het K.B.

Artikel 12.

De toepassing van dit artikel leidde vrijwel niet tot problemen. Deelnemen aan het onderwijs in alle vakken betekende niet deelname aan alle lessen.

Artikel 20.

De toepassing van artikel 20 ondervond grote belemmeringen door gebrek aan belangstelling van de ouders voor de oudercommissies en door tegenstellingen tussen ouders en onderwijzend personeel. Behalve de enquête van 1926 heb ik geen aanwijzing gevonden van een gecoördineerde aanpak van het rijksschooltoezicht om de situatie te verbeteren. De minister en een aantal inspecteurs hanteerden een enge interpretatie van de taak en bevoegdheden van de commissie, andere inspecteurs daarentegen vatten deze ruim op. Met de buitenwettelijke organen (centrale ouderraden e.d.) had de inspectie aanvankelijk moeite.

Artikel 25.

De vraag rees of de lesrooster deel uitmaakte van het leerplan. Voor een bevestigend antwoord daarop voerden een hoofdinspecteur en een inspecteur een uitvoerige historische en systematische wetsinterpretatie aan, die door de Onderwijsraad werd bestreden. Bij de herziening van de wet in 1923 werd de kwestie in een compromis opgelost, dat aan de rooster mijns inziens een meer zelfstandige positie ten opzichte van het leerplan toekende.

De procedure van lid 1 maakte het naar de mening van de minister mogelijk, dat een hoofd der school de wijziging van een leerplan kon blokkeren, door te weigeren het daarvoor door de wet vereiste ontwerp bij burgemeester en wethouders in te zenden. Leden van de inspectie hebben zich vergeefs tegen deze opvatting verzet.

Inspecteurs hebben geprobeerd de regelmatige herziening van leerplannen van openbare lagere scholen te bevorderen door in de leerplannen zelf daarover bepalingen te doen opnemen. Uit de jurisprudentie op artikel 25, lid 3, kan men de conclusie trekken, dat de bemoeienissen van de inspecteurs ook details betroffen, maar de minister hield bij zijn uitspraken wel rekening met plaatselijke omstandigheden en ontzag de vrijheid der gemeentebesturen zoveel mogelijk.

Over de uitoefening van hun taak en bevoegdheid ten aanzien van de leerplannen heeft de minister aan de inspecteurs herhaaldelijk algemene aanwijzingen gegeven.

Artikel 26

De toepassing van dit artikel, hoewel af en toe gestoord door een klein stukje schoolstrijd, verliep zonder grote moeilijkheden. Het binnen de schooltijd vallen van de uren voor godsdienstonderwijs veroorzaakte naar de mening der inspectie nogal wat onrust in de school door het in- en uitgaan van de kinderen, vooral als de godsdienstlessen buiten het schoolgebouw werden gegeven. Hoewel niet in het eerste lid genoemd, was de inspectie toch via de in artikel 25, lid 1, genoemde vaststelling en wijziging van de regeling der schooltijden, bij de vaststelling van de voor het godsdienstonderwijs vrij te geven uren betrokken. Inzake de mogelijkheid voor onderwijzend personeel, om zelf in de openbare school het godsdienstonderwijs te verzorgen, nam de inspectie tegengestelde standpunten in.

Artikel 42 en 43.

Het vroeger zo omstreden artikel 42, dat grondslag en doelstelling van het openbaar onderwijs bepaalde, gaf de inspectie, nu ruime mogelijkheden aanwezig waren om bijzondere scholen op te richten, geen problemen meer. Artikel 43 vond slechts zeer zelden toepassing.

Artikel 89 en 90.

Ook deze artikelen gaven aanleiding tot strijd over de vraag wat een school nu eigenlijk is. De Onderwijsraad handhaafde de ruime interpretatie, ondanks herhaalde pogingen van de inspectie dit begrip te verfijnen. Voor normale schoolweek en (onderwijs)uur werden reeds spoedig algemeen aanvaarde definities door de Onderwijsraad gegeven, al waren er tot 1930 inspecteurs, die andere opvattingen lieten gelden. Zowel ten aanzien van het aantal van 22 uren per week als de twee uren voor handwerken hanteerde de Onderwijsraad een soepele interpretatie. Dat de inspecteurs toch 'conflicten' over het aantal uren handwerken in het zevende leerjaar aan de raad voorlegden, gebeurde uitsluitend om voor het schoolbestuur zekerheid te verkrijgen over de toelaatbaarheid in dit leerjaar van meer dan twee uren voor dit vak.

Inspecteurs hebben gepoogd de vacaties van de bijzondere scholen te beperken en de verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs op dit punt te verkleinen. Over de omvang van de vacaties en de verdeling ervan over het schooljaar verschilden de inspecteurs onderling van mening. Het overleg met de hoofden van bijzondere scholen over de leerplannen was intensief. Het werd aanvaardbaar geacht dat de inspectie op dit terrein naar uniformering en vernieuwing streefde.

De Onderwijsraad heeft steeds op het standpunt gestaan, dat alleen de raad en de inspecteur mochten oordelen over de wettigheid van leerplannen, niet de minister. Deze hield echter de mogelijkheid open om via artikel 99, lid 2, zelf een oordeel daarover te geven.

Artikel 106.

Interpretatie en toepassing leverden geen moeilijkheden op. Ik herinner aan de opmerking van de inspecteur te Zutphen in het verslag over 1927, over de mogelijke schade die de richting van een bijzondere school kan lijden door de aanwezigheid van leerlingen van een andere richting (p. 189).

Artikel 25, lid 5, en artikel 90, lid 6.

Van een gericht vernieuwingsbeleid door minister en inspectie was geen sprake. Veel uitspraken van (hoofd)inspecteurs wijzen er op dat het school-

toezicht met betrekking tot de onderwijsvernieuwing terughoudendheid betrachtte en het initiatief aan de scholen zelf liet. Waar pogingen tot vernieuwing werden gedaan hebben zij deze in het algemeen welwillend gezien. Er waren inspecteurs van wie toch duidelijke stimulansen tot onderwijsvernieuwing uitgingen. Binnen het kader van het destijds algemeen aanvaarde model van de lagere school hebben inspecteurs actief aan verbeteringen bijgedragen.

Een tweede mogelijkheid om de uitgebreide stof in kort bestek samen te vatten biedt het onderscheid in de vier taken en bevoegdheden van het rijksschooltoezicht.

Het toezien op de naleving van de nieuwe wet vroeg veel van de aandacht van de inspectie, maar de acceptatie ervan door het onderwijs en de organen van het openbaar bestuur, met de uitvoering van de wet belast, was in het algemeen groot, zodat van ernstige problemen geen sprake was. Factoren als het aanvankelijke ontbreken van een vaste jurisprudentie, de ongekende hoeveelheid circulaires, de wisselingen in wetgeving en beleid, en het nawerken van de schoolstrijd, riepen wel regelmatig moeilijkheden op, maar die waren toch niet zo groot, dat dit deel van de inspectietaak een (te) zware last werd. Ook bij een meer planmatige en krachtiger aanpak van de zijde van de inspectie zou volledige doorvoering van artikel 20 waarschijnlijk niet zijn gelukt. Dat geldt ook voor de invoering van het zevende leerjaar, de invoering van het vak lichamelijke oefening en het verwijderen van Frans uit de eerste zes leerjaren van het g.l.o., maar de wettelijke situatie was hier - met name door de overgangsregelingen - een andere dan bij artikel 20. Ten aanzien van het Frans krijgt men bovendien de indruk, dat de inspectie in meerderheid het niet betreunde, dat door het buiten de wettelijke regeling plaatsen van de cursussen de 'bedoeling van de wetgever' werd gefrustreerd.

Over wetsovertredingen weten de bronnen wel regelmatig, maar niet veel te melden. Die overtredingen kwamen bovendien dikwijls uit onkunde voort. Enkele malen constateerden wij ook een tegenwettelijk handelen van gemeentebesturen (bv. het niet aanvragen van de vergunning ex artikel 195, lid 2) en Gedeputeerde Staten (het onvoorwaardelijk verlenen van dezelfde vergunning). Niet steeds bleek of de inspectie hier corrigerend optrad.

Belangrijker voor de naleving van de wet was, dat enkele centrale begrippen van de wet (school, leerplan, lesrooster, enz.) niet of onvoldoende waren uitgekristalliseerd. Ook was het verband tussen wetsartikelen (bv. 193 en 195) niet steeds zonder meer duidelijk. De inspectie heeft er actief aan bijgedragen om op dit punt tot grotere helderheid te komen, maar door met name de formeel-juridische benadering, die de Onderwijsraad hanteerde bij de toetsing van de leerplannen van bijzondere scholen aan de wet, heeft zij dat niet steeds met succes gedaan. Ook was men op dit punt niet altijd consequent, zoals bij de toepassing van artikel 26 (vergelijk geval-Ruitenveen met geval-Rotterdam).

Uit de wijze waarop de inspectie in vragen van wetsinterpretatie en wetstoepassing opereerde bleek, zoals ik eerder opmerkte, dat de taak om de verbetering en de bloei van het lager schoolwezen te bevorderen met grote (voor)liefde werd uitgeoefend. Naast argumenten ontleend aan de geschiedenis van de wet en de systematiek ervan, lieten zij in hun brieven aan de Onderwijsraad en in hun adviezen aan de minister ook onderwijskundige motiveringen gelden. Doel, inhoud en methoden van het lager onderwijs en van de verschillende vakken waren punt van aanhoudende zorg. Slechts zelden bleek, dat bijzondere scholen hierin iets van 'staatspedagogiek' ontwaarden. Belangrijk in dit verband waren onder meer de pogingen om de vacaties te beperken, de verschillen op dit punt tussen openbaar en bijzonder onderwijs te verkleinen, het overleg met de gezamenlijke hoofden van bijzondere scholen

over uniformering van leerplannen en het streven om scholen er toe te brengen de leerstof van de vakken in de leerplannen nauwkeuriger aan te geven. Dat de wet duidelijke grenzen stelde, bleek onder meer uit het conflict rondom de (weinig) hoofden van openbare lagere scholen, die weigerden een wijziging van het leerplan in te zenden en uit het standpunt van de minister daarin.

Het uitoefenen van de bevoegdheden tot het nemen van beslissingen verliep in het algemeen ongestoord. Bij het niet bereiken van overeenstemming met burgemeester en wethouders kon de minister een uitspraak doen. Dikwijls koos deze de zijde van de gemeentebesturen, omdat hij zoveel mogelijk met plaatselijke omstandigheden rekening wilde houden. De bevoegdheid om afwijking van de lesrooster van bijzondere scholen toe te staan, riep geen juridische problemen op. De inspectie vond alleen dat er veel én nogal eens op onvoldoende gronden om toestemming werd gevraagd.

De advies-, overleg- en informatietaak tenslotte bracht de inspecteur in aanraking met alle facetten van het onderwijs in zijn inspectie en met allen, die op enigerlei wijze daarin een rol speelden. Meer dan in de uitoefening van controle of het nemen van beslissingen lag waarschijnlijk hierin de grote kracht van het ambt. Men krijgt de indruk, dat de adviezen aan het onderwijzend personeel in het algemeen dankbaar werden aanvaard, maar het blijven voorkomen van bepaalde klachten als bv. het niet voldoende functioneren van leerplannen in de scholen, duidde er op dat de goede wil niet altijd in daden werd omgezet of kon worden omgezet. Overleg met de schoolbesturen kwam weinig voor, tenzij ingeval een inspecteur bezwaren opperde tegen een leerplan en zijn bedenkingen daarover aan het schoolbestuur voorlegde. Op de brede en goed gestructureerde informatie, die de inspectie jaarlijks aan de minister en via deze aan de Staten-Generaal deed toekomen, heb ik met nadruk gewezen. Er is naar mijn mening weinig gebruik van gemaakt.

Niet van ieder der onderzochte wetsartikelen bleek de toepassing evenveel en even grote moeilijkheden te veroorzaken. De artikelen 12, 42, 43 en 106 bv. vroegen weinig aandacht. Dat was vooral opvallend voor artikel 42 met zijn boeiende geschiedenis. Daarentegen was de toepassing van de artikelen 3, 20, 25, 89 en 90 een bron van talrijke kleine en grote moeilijkheden. De aard ervan zal in het volgende hoofdstuk nader worden geanalyseerd.

1. Laban-Ligtvoet, IA, 374 e.v.
2. idem, IA, 94-97.
3. Zie hiervoor, behalve de onder 2 geciteerde pagina's uit Laban-Ligtvoet, ook: Wesselings-Hermesen, 3-12.
4. Laban-Ligtvoet, IA, 94.
5. idem, IA, 358-363.
6. idem, IB, 1138.
7. idem, Vervolg op IA, 91-94.
8. C. Hentzen, De politieke geschiedenis van het Lager Onderwijs in Nederland. De financiële gelijkstelling 1926-1929, 's-Gravenhage 1932, 206.
9. Laban-Ligtvoet, IB, 1125 en Vervolg 245-247.
10. idem, IA, 334-335.
11. idem, IA, 335 e.v.
12. idem, IA, 878.
13. P.J. Oud, Het jongste verleden. Parlementaire geschiedenis van Nederland, 1918-1940. Deel II 1922-1925, Assen 1948, 66.
14. idem, 67.
15. idem, Deel III 1925-1929, 262.
16. Laban-Ligtvoet, II, 65-71, Vervolg op II, 23-25, Tweede Vervolg op II, 28-31.
17. idem, II, 66.
18. School en Wet, 64 jrg., 1926, nrs. 7/8, 43.
19. Laban-Ligtvoet, Tweede Vervolg op IA/IB, 54.
20. Laban-Ligtvoet, II, 68.
21. idem.
22. idem.
23. idem, IA, 149-150.
24. idem, II, 75-84, Vervolg op deel II, 25.
25. idem, IA, 237.
26. De bestuursvorm van het openbaar onderwijs. Paper t.b.v. de studiedag op 15 april 1982 aan de Erasmus-Universiteit van Rotterdam (niet gepubliceerd).
27. Laban-Ligtvoet, IA, 239.
28. idem, Vervolg op IA, 86.
29. idem, IA, 329.
30. idem, 330.
31. idem, 364.
32. idem, Tweede Vervolg op deel IA, 146.
33. idem, deel IA, 334.
34. idem, IA, 322-324.
35. idem, IA, 334-335.
36. idem, 339-340.
37. idem, 341.
38. idem, 341 e.v., Vervolg op IA, 89-91.
39. idem, IA, 347-348.
40. idem, Vervolg op IA, 95-98.
41. idem, IA, 355-356.
42. idem, 356.
43. idem, 355.
44. idem, 357-363.
45. idem, Vervolg op IA, 99-102.
46. idem, IA, 370.
47. idem, 372-373.
48. idem, II, 984.
49. idem, IA, 369.

50. idem, 372-373.
51. Wesselings-Hermsen, 42-4 - 42-7.
52. Laban-Ligtvoet, IB, 845-848.
53. idem, 849-850.
54. idem, 877.
55. idem, 857-858.
56. Wesselings-Hermsen, 90-10a.
57. idem, 90-11 en A.M. Donner, Nederlands bestuursrecht, Algemeen deel, Alphen aan den Rijn 1973, 257 e.v.
58. J.W. van Hulst e.a., Vernieuwingsstreven binnen het Nederlandse onderwijs 1900-1940, Groningen 1970, 128-129.
59. idem, 369.
60. idem, 371.
61. Laban-Ligtvoet, IA, 366.

7.1 INLEIDING

In de voorafgaande hoofdstukken is een grote hoeveelheid gegevens opgenomen over de toepassing van de wettelijke voorschriften inzake de inrichting van het gewoon lager onderwijs door het rijksschooltoezicht in de jaren 1921 tot en met 1930. De gegevens werden geput uit de archieven van het ministerie van onderwijs en wetenschappen en de Onderwijsraad, uit de jaarverslagen over de staat van het onderwijs en uit jurisprudentie en literatuur. Hoewel daarmee de toepassing van de inrichtingsvoorschriften niet volledig in kaart kon worden gebracht, meen ik dat toch voldoende materiaal werd verzameld en geordend om in dit slothoofdstuk enige beschouwingen te kunnen wijden aan wetstoepassing in het algemeen en wetstoepassing door het rijksschooltoezicht in het bijzonder.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 7.2 wordt de beginsituatie van de wetstoepassing in kaart gebracht. Dit gebeurt door het geven van een algemene karakteristiek van de wet (7.2.1) en door een poging om de normatieve inhoud van de wet op 1 januari 1921 zo nauwkeurig mogelijk te bepalen (7.2.2). In paragraaf 7.3 worden, op basis van de in de hoofdstukken 5 en 6 verzamelde gegevens, tien jaren wetstoepassing beschreven. Na enige inleidende opmerkingen over wetstoepassing (7.3.1) wordt de geschiedenis van de wettelijke regeling van de inrichting van het gewoon lager onderwijs in een aantal algemene en bijzondere opmerkingen samengevat (7.3.2), dit geschiedt vervolgens ook voor de wettelijke regeling van het rijksschooltoezicht (7.3.3).

Het hoofdstuk wordt afgesloten met beschouwingen over bestuursrechtelijke rechtsvinding (7.4) en mondt uit in een aantal conclusies (7.5).

7.2 DE BEGINSITUATIE VAN DE WETSTOEPASSING

7.2.1 Enige kenmerken van de wet

In zijn bespreking van de politieke rechtstheorie van Wietholter schrijft Meuwissen:

"Wanneer omtrent een bepaald probleem een politieke consensus tot stand komt, wordt deze in veel gevallen in een juridische vorm gegoten. Dit betekent dat het recht, in zijn essentie, een politiek karakter draagt, een 'Politikum' is. Het recht is 'gerijpte politiek'. Politiek is het dynamische voorspel van het recht. Het recht legt de resultaten vast, welke in de politieke 'strijd' werden bevochten" 1).

Deze opmerkingen zijn op bijzondere wijze van toepassing op de Lager-onderwijswet van 1920. Met deze wet werd een lang slepend conflict, dat het Nederlandse volk dreigde te verscheuren, in beginsel beslecht. De aanvaarding van de wet door de Staten-Generaal riep krachtige emoties op. "Wij zegenen o Heer, Uw goedheid al de dag", waren de woorden waarmee op 29 september 1920 de protestants-christelijke onderwijzers, die in de domkerk te Utrecht waren verzameld, zingend blijken gaven van hun vreugde en dankbaarheid.

2). De bijeenkomst was symbolisch voor de gevoelens, waarmee de wet in katholieke en protestantse kring werd begroet. Dit, gevoegd bij de bereidheid in het linkse kamp tot verzoening en tot loyale medewerking aan de uitvoering van de wet, voorspelde voor de toepassing van de wet veel goeds.

Toch zal de nuchtere beschouwer ook toen wel geweten hebben, dat niet alle kou uit de lucht was. De wet was een compromis. Het sjibbolet van rechts "de bijzondere school regel, de openbare aanvulling", in 1855 door de Nijmeegse jurist Heydenrijck geformuleerd 3), kon al evenmin in wetgeving worden omgezet, als het verlangen van links naar de openbare school als onderwijsinstituut voor alle kinderen van het Nederlandse volk. Bij de uitvoering van de wet ontstond er dan ook na 1920 bij herhaling een schoolstrijd-atmosfeer, die de wil tot pacificatie op de proef stelde, maar toch niet brak.

Was de wet dus uitdrukking van de wil om in een diepgaand conflict tot een werkbaar compromis te komen, zij (be)vestigde ook de leidende rol van de staat in het onderwijs van de twintigste eeuw. Langedijk formuleert het scherp: de wet ging ervan uit, dat onderwijs in de eerste plaats zaak van de staat was en niet van de ouders 4). Ik kan daar slechts mee instemmen, indien bedoeld is te zeggen, dat particulieren in een moderne samenleving niet meer in staat zijn om een onderwijsstelsel te ontwikkelen en in stand te houden en dat daarom de staat deze taak op zich moet nemen. Dit was ook de visie van de wetgever van 1920. In de systematiek van de wet had hij de regels voor het openbaar en de bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs in afzonderlijke titels opgenomen. Daarmee werd een dualisme gesuggereerd, dat echter bij nadere analyse van de regels en bekostigingsvoorwaarden niet in een strikte vorm in de wet bleek te zijn uitgewerkt. De inhoud van de bekostigingsvoorwaarden was namelijk voor een goed deel gelijk aan de inhoud van de regels, zodat de wettelijke voorschriften voor openbaar en bekostigd bijzonder onderwijs in belangrijker mate gelijk waren dan de systematiek van de wet deed vermoeden. Voegt men daarbij de algemene bepalingen, dan ontstaat het beeld van één publiek stelsel van lager onderwijs, waarbinnen openbare en bijzondere scholen - waar dit gelet op de eigen aard wenselijk was - elk een eigen positie innamen. Voor dit publiek stelsel droeg de staat de eindverantwoordelijkheid. Het verschil met de wetgeving van 1806 lag in de veel uitgebreider staatstaak én in het waarborgen van de vrije schoolkeuze van de ouders. In de eerste jaren van de nieuwe wet zal de toegenomen omvang van de staatstaak -onder meer tot uiting komend in een grote hoeveelheid ministeriële circulaires - velen irriteren en in protestantse kring enige tijd een verlangen wekken naar de tijden van weleer, toen het subsidie matig, maar de vrijheid groter was 5), maar al spoedig werd de grotere staatstaak in brede kring aanvaard.

Een derde kenmerk was, dat de centralisatie van onderwijswetgeving en -beleid toenam. Ik herinner er aan, dat nu ook de regeling van de toelatingsleeftijd rijkszaak was geworden. Aan de gemeenten werden medebewindstaken toebedeeld, op basis van soms zeer nauwkeurig geformuleerde wettelijke regels, die weinig of geen speelruimte toelieten. Voorzover de gemeenten als schoolbestuur optraden waren zij op enkele belangrijke punten aan het oordeel van de inspectie gebonden. Als gevolg hiervan speelden minister en inspectie in de toepassing van de wet een dominerende rol, al moest met de bevoegdheid van de Onderwijsraad tot toetsing van de leerplannen van bijzondere scholen aan de wet rekening worden gehouden. De centralistische opzet, die de ontwikkelingen in het verleden afrondde, maakte het de wetgever en de regering mogelijk het opleven van de schoolstrijd op lokaal niveau te beteugelen.

De wet stond - en dat is een vierde kenmerk - in een lange traditie. Terwijl veel delen van het bestuursrecht zich eerst in het recente verleden hebben

ontwikkeld, bestond in 1920 onze nationale onderwijswetgeving reeds meer dan een eeuw. Dit had betekenis voor de wetstoepassing. De minister en de inspectie, die naast anderen met de toepassing van de wet waren belast, konden bogen op een grote ervaring en traditie. Belangrijke delen van de oude wetgeving werden in de nieuwe wet overgenomen. In het bijzonder gold dit voor de algemene taken en bevoegdheden van de inspectie, waaraan de wetgever van 1920 opvallend weinig aandacht schonk. Voor het oplossen van toepassingsproblemen in de jaren 1921-1930 kon meerdere malen naar jurisprudentie op de oude wet en naar de literatuur daarover worden verwezen. Natuurlijk betekende de invoering van de financiële gelijkstelling een belangrijk nieuw element. Ook was er in de eerste jaren zowel bij het publiek als bij de inspectie verwarring over de wetstoepassing te constateren, door het ontbreken van jurisprudentie daarop en door onzekerheid over de vraag of en in hoeverre de oude jurisprudentie nog gold. Maar de steun vanuit een lange traditie was toch een onmiskenbaar voordeel. De nieuwe wet betekende geen breuk met het verleden voor wat betreft de inrichting van het lager onderwijs en voor de toepassing was een meer dan een eeuw bestaand ambtelijk corps beschikbaar.

Het lager onderwijs maakte deel uit van een onderwijsstelsel van aanzienlijk groter omvang, maar aan dit aspect heeft de wetgever van 1920 niet veel aandacht besteed. Het door de staatscommissie van 1913 gedane voorstel voor een wet op het bewaarschoolonderwijs werd niet overgenomen. Aan de aansluiting op het middelbaar onderwijs (die later - denk aan het Frans - nog tot problemen aanleiding zou geven) werd weinig aandacht besteed. De wet zelf bevatte geen enkele verwijzing naar het voortgezet onderwijs. De inspectie sloot zich bij deze separate behandeling van het lager onderwijs aan. Wel vinden wij in de jaarverslagen en de adviezen aan de minister opmerkingen over aansluitingsproblemen, maar gestructureerd overleg met de inspectie op het middelbaar onderwijs kwam in de jaren 1921-1930 voorzover kon worden nagegaan niet voor.

Een volgend kenmerk van de wet werd in paragraaf 6 van hoofdstuk 6 en hierboven al genoemd. De L O W 1920 was geen vernieuwingswet. Zij verbeterde het bestaande op een aantal punten en volstond overigens met de mogelijkheid te bieden om van enige inrichtingsbepalingen af te wijken. Langs deze weg werd onderwijsvernieuwing mogelijk gemaakt en de jaarverslagen en de literatuur 6) laten zien, dat er in de twintiger jaren veel werd ondernomen om het lager onderwijs te verbeteren en aan te passen aan nieuwe wetenschappelijke inzichten, niet gehinderd door het feit, dat de wet impliciet uitging van het traditionele schoolmodel. In par. 6 van hoofdstuk 6 zagen wij, dat de inspectie belangstellend maar toch in het algemeen afstandelijk het vernieuwingsstreven volgde. Van een gecoördineerd beleid dat vernieuwingen moest bevorderen, was geen sprake. Wel gingen individuele inspecteurs verder dan belangstellend volgen, zij ontwikkelden samen met hoofden van (openbare en bijzondere) scholen vernieuwingsplannen. Op de zogenaamde inspectiedagen was de onderwijsvernieuwing regelmatig onderwerp van bespreking. Door de individuele aanpak echter en de vrijblijvendheid ervan liep menig vernieuwingsinitiatief weer spoedig vast in het zand van de traditie 7).

Tegenover het ontbreken van een vernieuwingskarakter stond evenwel een zodanig flexibele regeling van de inrichting van het gewoon lager onderwijs, dat een ontwikkeling van het in de wet opgenomen recht en daarmee ook een ontwikkeling binnen het object van de wet, in beginsel niet uitgesloten was. Dit geldt met name voor het leerplan. De conclusie, waartoe hoofdinspecteur Coster in 1970 kwam, namelijk dat in de toen 50-jarige toepassing van de wet het leerplan nimmer als een maatgevend werkplan voor de lagere school heeft gefunctioneerd en dat het geworden was tot een stuk, dat nu eenmaal benodigd was om van subsidie-uitkeringen verzekerd te zijn, komt mij juist voor 8).

Dit is echter vooral een gevolg geweest van de onderwijspolitieke situatie en niet in de eerste plaats van de structuur en de inhoud van de wet. De voorschriften van artikel 25, lid 2, en artikel 90, lid 1, legden niet alleen aan de gemeente- en schoolbesturen slechts bescheiden beperkingen op, maar waren ook van dien aard, dat een verfijning van het begrip leerplan, zoals door de inspectie bepleit, tot de mogelijkheden had behoord. Deze ontwikkeling had kunnen plaats vinden in aansluiting op de ontwikkelingen in de praktijk van het lager onderwijs en zou er toe hebben kunnen bijdragen om de situatie, die door Coster werd geschetst, te voorkomen. Natuurlijk zou een uitspraak van de Onderwijsraad - inhoudende dat een leerplan, dat uitsluitend de opsomming bevat van de gekozen leerboeken en de verdeling (van de hoofdstukken) daarvan over de klassen c.q. leerjaren, geen leerplan was in de zin der wet - de "vrijheid" van de besturen hebben beperkt, maar dan toch enkel de vrijheid in formele zin, terwijl die beperking in geen enkel opzicht raakte aan de vrijheid van richting, die door de grondwet werd gegarandeerd, en bovendien geboden was met het oog op de eisen van goed onderwijs, eisen die, zoals wij zagen, de Onderwijsraad er toe brachten op andere punten wél van de wet af te wijken. Er wordt - mede in verband met de invoering van de wet op het basisonderwijs en de daarin voorgeschreven schoolwerkplannen - tegenwoordig veel over de 'identiteit' van de school geschreven. De inspecteurs hebben er in de jaren twintig reeds op gewezen, dat het leerplan het eigen gezicht van de school moet laten zien. Zij deden dat voor wat betreft de Onderwijsraad en de minister vergeefs, omdat terughoudendheid van de overheid met betrekking tot onderwijsverbetering ten onrechte als een beginsel van goede onderwijspolitiek gold en als een eis die uit de grondwet voortvloeide. Dát heeft het leerplan van de L.O.W. 1920 gemaakt tot wat het volgens Coster in 1970 was geworden. Maar de oorzaak van deze negatieve ontwikkeling lag niet in de wet zelf. Men mag de onderwijswetgeving niet belasten met de "zonden" van de onderwijspolitiek!

Ik voeg hier nog aan toe, dat de Lager-onderwijswet van 1920 op royale wijze vorm heeft gegeven aan de grondwettelijke bepalingen inzake de vrijheid van onderwijs en de financiële gelijkstelling, ook wat betreft de inrichting van het onderwijs. Zij deed dit door het garanderen van voorzieningen: in overwegend conditionerende bepalingen werden aanspraken van betrokkenen ten opzichte van de overheid gevestigd 9). De bijzondere scholen konden, zonder inmenging van de inspecteur, zelf hun leerplan vaststellen of wijzigen, godsdienstonderwijs geven, de rooster, de feestdagen en vacaties vaststellen. Waar de inspectie strijd met de wet aanwezig achtte, besliste niet zij of de minister, maar de Onderwijsraad, in wiens samenstelling zich de verscheidenheid binnen het Nederlandse onderwijs weerspiegelde. Door recht te doen aan de voorstanders van het bijzonder onderwijs en wel op deze wijze, was de wet aanleiding voor een dramatische verschuiving in de cijfermatige verhoudingen tussen openbare en bijzondere scholen. De inspectie heeft midden in deze ontwikkeling gestaan, als adviseur van gemeente- en schoolbesturen, zonder partij te kiezen. Wie de jaarverslagen leest, zal soms zonder moeite kunnen vaststellen, dat een bepaalde inspecteur voorstander was van openbaar respectievelijk bijzonder onderwijs. Ook in dit opzicht lieten de meeste inspecteurs hun persoonlijke overtuigingen tot uiting komen. Maar dit ging gepaard met een zorgvuldige behartiging van de belangen van zowel openbaar als bijzonder onderwijs, waarbij slechts zelden fouten werden gemaakt. Ook in dit opzicht heeft de lange traditie van het rijksschooltoezicht ongetwijfeld de goede toepassing van de wet bevorderd.

Bevorderlijk voor de toepassing was ook, dat de verdediging van de wet in de Staten-Generaal en de eerste vijf jaren van haar toepassing waren toevertrouwd aan een en dezelfde minister, die bovendien - zeker aanvankelijk - op een goede relatie met de kamers kon bogen en binnen het onderwijs vertrouwen genoot. De door regering en parlement noodzakelijk geachte bezuinigingen op

de staatsuitgaven en de mede daardoor veroorzaakte veelvuldige wetswijzigingen, riepen daarentegen spanningen op, die met name het werk van de inspectie extra hebben belast. Dit kan tot op zekere hoogte ook gezegd worden van de maatschappelijke ontwikkelingen, waarvan enige voor het onderwijs bijzondere betekenis hadden (zie hoofdstuk 4).

Het in de schoolstrijd bereikte compromis, de bekwaamheid en het prestige van de minister met de uitvoering van de wet belast, de grote ervaring van de inspectie en de omstandigheid, dat de wet kon voortbouwen op een lange wetgevingstraditie, waren de belangrijkste positieve factoren, die de toepassing van de wet hebben beïnvloed. Negatief waren het voortduren - zij het in afgezwakte vorm - van de schoolstrijd, de confrontatie van het lager onderwijs met een tot dan toe ongekennde veelheid circulaire, onduidelijkheden in de wet, de herhaalde wetswijzigingen en de bezuinigingen. Van een systematische begeleiding van de invoering van de nieuwe wet door departement en inspectie is geen sprake geweest. Men liet het beantwoorden van vragen uit het onderwijs en het bezweren van de opkomende chaos over aan de leden van de inspectie, die individueel of per (hoofd)inspectie reageerden. Zij zijn in het uitvoeren van deze taak goeddeels geslaagd, maar die taak zou gemakkelijker zijn geweest indien ook was gepoogd vragen en onzekerheden te voorkomen.

7.2.2 De beginsituatie van de wetstoepassing

Onderzoek naar de toepassing van een wet stelt de onderzoeker voor de noodzaak om aan te geven wat de rechtsinhoud was van de wet bij de aanvang van de periode, waarover zich zijn onderzoek uitstrekt. Zonder kennis te hebben van wat de wet inhoudt ontbreekt het criterium, waaraan de wetstoepassing kan worden getoetst. De hoofdstukken 2 en 3 hebben het materiaal geleverd, dat het mogelijk moet maken de beginsituatie op 1 januari 1921 te bepalen. Het materiaal werd ontleend aan de tekst van de wet, de historische ontwikkeling van de wetgeving op het lager onderwijs in Nederland en de parlementaire behandeling van de L.O.W. 1920. Een grammaticale en systematische analyse van de diverse wetsartikelen werd beproefd.

De gegevens, die in de hoofdstukken 5 en 6 omtrent de toepassing van de wet in de eerste tien jaren na haar invoering werden samengebracht, zullen in het algemeen bij het bepalen van de beginsituatie niet mogen worden benut. Er is bv. geen enkele aanwijzing, dat de beslissing van de Onderwijsraad, reeds in 1921 genomen, om in de laagste klassen minder dan 22 uren toe te staan, overeenkomstig de bedoeling van de wetgever van 1920 was. Hoeveel argumenten er ook pleiten voor het standpunt van de Onderwijsraad, vast staat dat de wetgever met betrekking tot de 22-uren-norm niet heeft onderscheiden tussen lagere en hogere klassen en geen aanwijzingen heeft gegeven, dat er omstandigheden kunnen zijn waaronder die norm niet van toepassing is. Omdat het er ons om gaat de empirische wil van de wetgever van 1920 op te sporen (10), wordt bij het beschrijven van de beginsituatie deze beslissing van de Onderwijsraad niet benut. Andere beslissingen van de raad en de minister kunnen echter wel worden gebruikt, namelijk in zover zij mogen worden opgevat als een eenvoudige uitleg van het op 1 januari geldend recht. Dergelijke beslissingen wijzigden het geldende recht niet, vulden het niet aan en brachten er geen veranderingen in aan.

Bij het vaststellen van de beginsituatie van de toepassing van de L.O.W. 1920 konden de wetstoepassers en de burgers, die met wetstoepassing werden geconfronteerd, maar ook de onderzoeker van de wet en de wetstoepassing, zich baseren op een wetgevingsproduct, dat in het algemeen aan normale eisen van

goede wetgeving voldeed: een goed taalgebruik, een verantwoorde uitwerking van een grondwettelijk voorschrift, een duidelijke systematiek, aansluiting op de politieke situatie en de maatschappelijke omstandigheden van de tijd. Dat een en ander werd vergemakkelijkt door het aanwezig zijn van een lange traditie van onderwijswetgeving, heb ik boven reeds benadrukt. Dat er desalniettemin plaats is voor kritiek bleek in de voorafgaande hoofdstukken en zal nog nader blijken.

Een gevolg was, dat op tal van punten de wet - eventueel na een eenvoudige grammaticale of systematische analyse - als het ware voor zichzelf sprak. Veel van de wetgeving, waarvan ik hier de toepassing heb onderzocht, mag in die zin als 'duidelijk' worden aangemerkt. Zo kon er geen misverstand over bestaan, dat de rol van de inspecteur ten aanzien van het leerplan van een bijzondere school veel beperkter was dan ten aanzien van een leerplan van een openbare school. Natuurlijk konden er ook ten aanzien van 'duidelijke' teksten vragen rijzen: wat is de "eenvoudigste" kennis van de staatsinrichting, die onder vaderlandse geschiedenis moest worden begrepen? Waar ligt de grens tussen rekenen (verplicht vak) en wiskunde (facultatief vak)? Maar in de praktijk van het toenmalige onderwijs waren dit geen onzekerheden, die de goede gang van het onderwijs verstoorden; integendeel, zij lieten aan de naastbetrokkenen eigen verantwoordelijkheid en schiepen mogelijkheden voor ontwikkeling.

Voor het verstaan van andere wetsteksten was een meer uitgebreide interpretatie-arbeid noodzakelijk. Waar nu de grens ligt tussen teksten die in de boven aangeduide zin 'voor zich spreken' en andere teksten, die om nader onderzoek vragen alvorens de rechtsinhoud ervan aan het licht treedt, is niet altijd nauwkeurig aan te geven. Bezwaarlijk is dat niet. Zo vermeldde ik op p. 139 het standpunt van de Onderwijsraad en de minister, dat artikel 12 niet voorschrijft dat alle leerlingen in elke klasse het onderwijs in alle lessen moeten volgen. De verplichting is beperkt tot het onderwijs in alle vakken, hetgeen iets anders is en meer mogelijkheden biedt voor een soepele organisatie van het onderwijs in de school (denk aan het inpassen van de godsdienstlessen in de openbare scholen en het geven van nuttige handwerken voor meisjes binnen de normale schooltijden). De geciteerde inspecteur had mijns inziens een duidelijke wetstekst verkeerd begrepen en werd door Onderwijsraad en minister weer op het goede spoor gezet. Waar het voor dit onderzoek op aan komt is niet de correctie op inspectoraal handelen, maar uitsluitend dat hetgeen Onderwijsraad en minister deden niet als het wijzigen, aanvullen of verfijnen van de wet mag worden gekwalificeerd; zij gaven daarvan slechts een eenvoudige uitleg.

Bij de centrale ouderraden, waartegen inspecteurs aanvankelijk bezwaren koesterden, ligt de zaak enigszins anders. Kon in het geval van artikel 12 een beroep worden gedaan op het verschil tussen de begrippen vak en les, hier kon eerst na een meer uitgebreide analyse van artikel 20 en de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur en van de geschiedenis van hun totstandkoming, worden vastgesteld, dat het geldend recht geen enkele aanwijzing bevatte, dat bedoeld was om andere vormen van organisatie van ouders bij het openbaar onderwijs te verbieden. Waar het echter ook in dit geval om gaat is, dat het standpunt van de minister, dat op p. 148 werd vermeld (centrale ouderraden hebben geen wettelijke functie, maar zijn wel wettig bestaande lichamen) een uitleg van het geldend recht bevatte, niet een wijziging, aanvulling of verfining ervan.

Het komt mij overbodig voor om hier een volledige opsomming te geven van alle regels met betrekking tot de inrichting van het g.l.o. en het toezicht daarop, zoals die golden op 1 januari 1921. Ik verwijs de lezer naar de hoofdstukken 2 en 3 en naar de bijlagen 1 en 2. Onder erkenning, dat de grens met

wetsteksten, die als het ware voor zichzelf spreken en in die zin 'duidelijk' zijn, niet altijd nauwkeurig is te bepalen, richt ik mij nu op de rechtsinhoud van de L.O.W. 1920, die eerst na het doorvoeren van bovengenoemd onderzoek aan het licht trad. Ik zal daarbij telkens aangeven wát op 1 januari 1921 gold en waaróm ik meen, dat dit zo was.

- De leerstof, die tot het lager onderwijs werd gerekend, werd door de wetgever over een aantal (verplichte en facultatieve) vakken verdeeld. Dit impliceerde niet, dat naar de mening van de wetgever deze vakken strikt van elkaar te onderscheiden compartimenten waren. In de geschiedenis van de onderwijswetgeving zijn enige aanwijzingen te vinden, dat afzonderlijke behandeling van de diverse vakken niet noodzakelijk werd geoordeeld en de wetgever van 1920 heeft niet uitgesproken, dat dit onder het regime van de nieuwe wet anders zou moeten zijn. Wel moest in het leerplan de leerstof aan de verschillende vakken worden 'toebedeeld', maar naar mijn mening behoefde dat een gecombineerde behandeling niet in de weg te staan. Ik verwijs hiervoor naar paragraaf 3.2.1.2 van hoofdstuk 3, in het bijzonder p.40.
- Ten aanzien van de inhoud van de vakken betrachtte de wetgever distantie (m.u.v. het bepaalde in lid 3 van artikel 2). Er werd ruimte gelaten voor ontwikkelingen, onder eigen verantwoordelijkheid van gemeente- en schoolbesturen en onderwijzend personeel. Wel kon in deze ontwikkelingen de inspectie een belangrijke rol spelen. Zie p. 39 en 40.
- Artikel 3, lid 1, dat bepaalde dat het lager schoolonderwijs in vier soorten, waaronder gewoon lager onderwijs, werd onderscheiden, moest als niet-limitatief worden opgevat. Dit volgt uit de geschiedenis van de wet van 1878 en uit artikel 18 onder b van de wet, welke bepaling zinloos is, indien lid 1 limitatief wordt opgevat, daar in dat geval het militair onderwijs reeds door artikel 3, lid 1, zelf van de toepassing van de wet was uitgesloten (p. 119-120).
- De laatste volzin van artikel 3, lid 2, bedoelde mogelijkheden te scheppen om het zevende en de hogere leerjaren in aparte scholen onder te brengen. Het oprichten van zogenaamde "kopscholen" was daarmee veilig gesteld. De parlementaire behandeling van de wet laat op dit punt geen twijfel. Zie p. 44.
- De wettelijke voorschriften met betrekking tot leerplan, lesrooster en (voor het openbaar onderwijs) regeling der schooltijden, impliceren, dat de wetgever een planmatig en zich binnen formeel vastgelegde tijdsperiodes voltrekkend onderwijsproces noodzakelijk achtte. Dit geldt in het bijzonder voor de verplichte vakken, die de wetgever beschouwde als een wezenlijk element van lager onderwijs. Aan de status van verplicht vak wordt afbreuk gedaan indien het buiten de normale schooltijden, c.q. buiten de lesrooster valt. Het standpunt van de minister inzake het binnen de normale schooltijden geven van nuttige handwerken voor meisjes is daarom juist en moet worden opgevat als een verduidelijking van de inhoud van de wet, niet als een wijziging (aanvulling) daarvan. Zie p. 129.
- De wetgever wenste de toelating van te jonge kinderen tot het g.l.o. te verhinderen. De toelatingsleeftijd lag omstreeks zes jaar. Deze leeftijd was een minimum-leeftijd, gelet op het gebruik van het woord "voordat" in artikel 11, lid 1. Artikel 1 van het K.B. van 18 december 1920 ter uitvoering van artikel 11 gold ook voor tussentijdse toelating. Het artikel sprak immers in algemene zin van "kinderen, die tot eene school voor gewoon lager onderwijs worden toegelaten". Zie p. 47 en 134-135.
- Aan de woorden "na bespreking" in artikel 25, lid 1, mag, naar uit de parlementaire behandeling blijkt, niet de betekenis van "na overleg" of "in overleg" worden toegekend. Dat voor een besluit van burgemeester en wethouders in overeenstemming met de inspecteur tot vaststellen of wijzigen van een leerplan een advies van het hoofd der school noodzakelijk is, werd in de wet opgenomen, ondanks de waarschuwing van twee kamerleden, dat de-

zelfde bepaling in het verleden tot moeilijkheden aanleiding had gegeven en was geldend recht (p. 53).

- De woorden "in overeenstemming" in artikel 26, lid 1, moeten worden begrepen als "in volledige overeenstemming". Toch bleef de beslissing in handen van de bevoegde autoriteiten langs de weg van lid 3, dat bij verschil van mening beroep openstelde op de minister, de Onderwijsraad gehoord. Omdat godsdienstonderwijs wel in de lesrooster, maar niet in het leerplan van de openbare school werd opgenomen, kon het als een intensief, echter niet als een integrerend deel van openbaar onderwijs worden beschouwd. Hoewel hij niet in artikel 26, lid 1, werd genoemd, was de inspecteur toch via artikel 25, lid 1, betrokken bij de aanwijzing van de binnen de schooltijden vallende uren voor het godsdienstonderwijs. Hij behoorde daarom tot degenen, die volgens lid 3 van artikel 26 meewerkten aan het vrij geven van de bedoelde uren (p. 58-59).
- De opdracht tot opleiding tot maatschappelijke deugden, (artikel 42), vroeg van de onderwijzer om, zonder politieke propaganda te maken, rekening te houden met de eerbied voor de overheid en de gehoorzaamheid aan de wet. Het was hem verboden bij het ontvouwen van de staatsinrichting daaraan depreciërende opmerkingen, met name over het koningschap, toe te voegen. Onder christelijke deugden werden verstaan deugden in het licht van de christelijke wereldbeschouwing of getoetst aan de normen, die het christendom aan het zedelijk leven stelt. Een en ander volgt uit de parlementaire behandeling (p. 66-68).
- De bekostigingsvoorwaarden van de artikelen 89 en 90 maakten een einde aan de mogelijkheid voor bijzondere scholen om meisjes buiten de school onderwijs in handwerken te doen ontvangen. Een "normale schoolweek" (artikel 90, lid 1) was een week met een aantal lesuren overeenkomstig de aan de inspecteur medegedeelde rooster (p. 71). De parlementaire behandeling van de beide artikelen laat zien, dat de wetgever inzake leerplan, rooster en vacaties aan de bijzondere scholen een grote mate van vrijheid wenste te laten (par. 3.4.1.2, p. 70-72). De Onderwijsraad mocht bij de beoordeling of het leerplan voldeed aan de wettelijke vereisten niet de richting van het onderwijs in aanmerking nemen. De wetgever heeft het begrip "richting van het onderwijs" niet nader bepaald, maar in het licht van de totstandkoming van artikel 192 (thans: 23) van de grondwet in 1917 mag worden aangenomen, dat met richting in elk geval was bedoeld de godsdienstige of levensbeschouwelijke doelstelling van de school. Terecht meent Akkermans 11), dat bij de totstandkoming van artikel 192 van de grondwet in 1916/1917 ruimte werd gelaten voor een bredere opvatting van richting, namelijk mede omvattend pedagogische richting, maar de totstandkoming van de L.O.W. 1920 biedt op dit punt geen nadere verduidelijking.
- Het begrip godsdienstonderwijs van artikel 106, lid 2, omvatte meer dan het leerstellig onderwijs. Ook onderwijs in bijbelse geschiedenis werd er toe gerekend, maar een verdergaande precisering werd op aandrang van de regering niet gegeven (p. 72-73).
- De algemene bevoegdheden en plichten van de inspectie, die in titel VII van de wet waren samengebracht, hebben in het parlement weinig discussie uitgelokt. Opvallend is wel, dat de centrale plaats van de inspecteur in het rijksschooltoezicht werd onderstreept: hij zou een krachtige invloed moeten uitoefenen op een ruim veld van werkzaamheid en slechts ten dele onder de hoofdinspecteur worden geplaatst. Ook waar hij werd geassisteerd door een schoolopziener bleef de inspecteur verantwoordelijk voor de gang van zaken in de gehele inspectie. De bevelsbevoegdheid van de minister (artikel 172) hield vóór 1920 in elk geval het recht in om algemene aanwijzingen aan de leden van de inspectie te geven, ook waar zij taken en bevoegdheden uitoefenden, die door de wet rechtstreeks aan hen waren toebedeeld. Ook gold vóór 1920 zeer waarschijnlijk een ruime opvatting van de in artikel 180 opgedragen taak om de verbetering en de bloei van het lager schoolwezen te bevorderen. De inspectie was bevoegd om de resultaten

van het onderwijs te onderzoeken en mocht haar aandacht richten op alle pedagogische, didactische en methodische aspecten van het lager onderwijs. Omtrent de geschiedenis van de inspectie voor de invoering van de L O W 1920 is overigens nog te weinig bekend om tot een definitief oordeel te kunnen komen. Ik neem aan, dat de wetgever van 1920 de bestaande praktijk van de wetten van 1857 en 1878 stilzwijgend heeft overgenomen.

- De bepaling van artikel 195, dat scholen voor g l o vanaf het tijdstip van de invoering van de L O W 1920 nog gedurende vijf jaren mochten zijn ingericht overeenkomstig de wet van 1878, moet worden opgevat als een overgangsregel, die uitsluitend gold voor scholen, die voor 1 januari 1921 reeds bestonden. Dit volgt uit de gekozen bewoordingen ("mogen zijn ingericht").

Hiermee is de beginsituatie van de wetstoepassing in voldoende mate in beeld gebracht om met vrucht de wetstoepassing te kunnen analyseren. Op het merendeel van de genoemde punten kon verheldering van de wetstekst en het daarin liggende recht worden verkregen door een analyse van de totstandkoming van de wet. Ook werd wel een beroep gedaan op de geschiedenis van de voorafgaande onderwijswetgeving, terwijl tenslotte enige malen een grammaticale of systematische interpretatie werd beproefd. Ik merk nog op, dat de fixatie van de beginsituatie op 1 januari 1921 op methodische gronden is geschied. Bij de voorbereiding van de invoering van de wet en het ontwerpen van de door de wet voorgeschreven algemene maatregel van bestuur hebben de minister en zijn ambtenaren ongetwijfeld reeds interpretatieproblemen moeten oplossen. Ook bleek op p. 175, dat de minister reeds voor 1 januari 1921 aan de Onderwijsraad om adviezen over de toepassing van de wet vroeg. In feite is de overgang van wetsproductie naar wetstoepassing vloeiender verlopen dan uit de fixatie van de beginsituatie op een bepaalde datum zou kunnen worden geconcludeerd.

7 3 1 Wetstoepassing in en buiten geschillen, open en verborgen wetstoepassing

Voordat ik de resultaten van tien jaar wetstoepassing ga samenvatten moeten eerst een tweetal onderscheiden in soorten van wetstoepassing worden aangebracht, die voor dit onderzoek van belang zijn. Heel veel van de handelingen en gebeurtenissen, waaruit het bestuursrechtelijk rechtsvindingsproces bestaat, voltrekken zich zonder dat bij de wetstoepasser of bij de burger(s), op wie de toepassing zich richt, het besef wordt gewekt betrokken te zijn bij iets problematisch of iets bijzonders. Het dagelijkse leven, ook dat van de wetstoepassing, is - gelukkig - niet altijd problematisch en - helaas - niet altijd even boeiend. Een groot deel van de wetstoepassing vindt daarom (min of meer) 'vanzelfsprekend' of 'mechanisch' plaats (hetgeen natuurlijk niet impliceert correct). Deze wetstoepassing geeft geen aanleiding tot rechterlijke uitspraken, beslissingen in beroep, ingrijpen van een minister in het functioneren van een ambtelijke dienst of vragen in de volksvertegenwoordiging. In deze wetstoepassing, die ik kort aanduid als min of meer constante bestuurspraktijk, kunnen zich uiteraard wel spanningen en tegenstellingen voordoen, maar de oplossing komt niet door een ingrijpen van rechter of (hoger) bestuur of langs de weg van de parlementaire controle tot stand.

Binnen de bestuurspraktijk kan een nader onderscheid worden aangebracht tussen open en verborgen wetstoepassing. Voorbeelden van open wetstoepassing zijn de beslissingen van de Kroon inzake de toepassing van de artikelen 25, lid 5, en 90, lid 6, de reflectie op het eigen handelen door de inspectie in de jaarverslagen over de staat van het onderwijs, de adviezen door de inspectie aan de minister en andere overheidsinstanties uitgebracht. De adviezen waren aanvankelijk 'verborgen' en kwamen door archiefonderzoek aan het licht. Zij verschaffen kennis over de opvattingen van (hoofd)inspecteurs inzake de interpretatie en toepassing van de wet en de in de lijn van deze opvattingen ontwikkelde bestuurspraktijk. Andere gegevens konden in het kader van dit onderzoek niet worden opgespoord, omdat daartoe de gelegenheid ontbrak. Ik denk hier met name aan de archieven van de (hoofd)inspecties. Deze bleven daarom 'verborgen'.

Ter illustratie van het belang van het hier bedoelde onderscheid in open en verborgen wetstoepassing noem ik de relatie tussen het rijksschooltoezicht en de bijzondere scholen voor wat betreft de leerplannen. Geschillen over het leerplan werden door de inspecteurs aan de Onderwijsraad voorgelegd en hebben tot uitspraken van de raad geleid. Dat gebeurde niet in die - veel talrijker - gevallen, waarin de inspecteur - zij het wellicht na enige aarzeling - besloot een ingezonden leerplan te viseren. De visering hield in, dat naar de mening van de inspecteur het leerplan voldeed aan de wettelijke eisen en moet daarom als wetstoepassing worden getypeerd. Deze wetstoepassing bleef echter 'verborgen'. Door onderzoek van de archieven van de (hoofd)inspecties kan deze wetstoepassing aan het licht worden gebracht. Dan kan blijken wat de inspecteurs (nog net) in overeenstemming met de wet vonden, of en in welke mate schoolbesturen bedenkingen van de inspecteurs hebben aanvaard en of op dit punt ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. Langs de weg van de jaarverslagen konden wij toch een en ander hierover te weten komen. Belangrijker is waarschijnlijk nog, dat deze jaarverslagen ook lieten zien dat de inspectie - over de grenzen van de wettelijke inrichting van het g.l.o. heen, maar op grondslag van de taak- en bevoegdheidstoedeling

in de wet en in de lijn van de traditie - het leerplan van de bijzondere scholen in al zijn aspecten tot haar zorg rekende en dat deze zorg meestal niet door de bijzondere scholen als schending van de vrijheid van onderwijs werd ervaren

De jaarverslagen en de archieven van het ministerie en de Onderwijsraad boden derhalve een mogelijkheid om inzicht te krijgen in de wetstoepassing, die niet tot conflicten en formele beslechting daaivā heeft geleid. Veel bleef toch nog ongrijpbaar. Ik wees reeds op de onmogelijkheid ook de archieven van een of meer (hoofd)inspecties in het onderzoek te betrekken. Ook valt niet gemakkelijk na te gaan welke invloed het prestige van de inspectie nu eigenlijk op het handelen van gemeente- en schoolbesturen, onderwijzend personeel, oudercommissies en anderen heeft gehad, al kan men er wel iets van vermoeden. In gesprekken met leerkrachten, die in het lager onderwijs werkzaam zijn, komt nog wel eens naarvoren, dat zij gemakkelijk geneigd zijn de adviezen van de inspecteurs in onderwijskundige zaken op te volgen, omdat men zijn bereidheid om in andere aangelegenheden de school te helpen (bv. bij de aanschaf van nieuwe leermiddelen of verbouwingen) niet wil verminderen. Met andere woorden: de inspecteur wordt naar de ogen gekeken. Het is mogelijk voor de actuele situatie middels sociaal-wetenschappelijk onderzoek vast te stellen in hoeverre zich dit verschijnsel voordoet, onder welke omstandigheden enz., maar voor de jaren 1921 tot en met 1930 restte niets anders dan de documenten uit de archieven en het gepubliceerde materiaal.

Naast de wetstoepassing als bestuurspraktijk staat de toepassing in geschillen, waartoe in de eerste plaats behoort de formele beslechting door (administratieve) rechtspraak of administratief beroep van geschillen tussen openbaar bestuur en burgers en binnen het openbaar bestuur. Ik wijs voor dit onderzoek op de uitspraken van de minister en de Onderwijsraad inzake geschillen over het leerplan. Tot deze soort van wetstoepassing kunnen ook gerekend worden de oplossingen van conflicten over wetsinterpretatie en wetstoepassing binnen het rijksschooltoezicht, bv. door een aanwijzing van de minister en de oplossingen die het gevolg waren van interpellaties en moties in de Staten-Generaal. Het laatste deed zich betrekkelijk zelden voor (zie de samenvatting, die Hentzen gaf van de interpellatie-Rutgers op p. 98-99 en de opmerkingen over de interpellatie Snoeck-Henkemans op p. 180-181). Ook aanwijzingen van de minister in de jaren 1921-1930 vloeiden niet voort uit binnen het rijksschooltoezicht gerezen conflicten of bestaande spanningen, al bestond er bv. voor de minister wel aanleiding het handelen van veel leden van de inspectie inzake het geven van nuttige handwerken binnen de normale schooltijden te corrigeren (p. 129) en hun vrijmoedigheid bij het critiseren van het ministerie of regeringsbeleid in de jaarverslagen in te perken (p. 94). De bevoegdheden van de minister en de Onderwijsraad op grond van de artikelen 25, lid 3, en 90, lid 2, waren daarentegen van groot belang en gaven duidelijk richting aan het handelen van de inspectie.

De grens tussen de onderscheiden soorten van wetstoepassing is vloeiend. Het kan voorkomen dat verborgen wetstoepassing aan het licht treedt, maar ook kan wetstoepassing in geschillen tot algemeen aanvaarde oplossingen leiden, zodat wat eens geschillen uitlokte, later als vanzelfsprekendheid gaat gelden en uit de aandacht verdwijnt. Ik meen dat voor dit onderzoek de jaarverslagen over de staat van het onderwijs en de adviezen van de inspectie aan de minister gegevens over de wetstoepassing verschaffen, die een noodzakelijke aanvulling betekenen op de gegevens over de, uit conflicten naarvoren tredende, wetstoepassing. De vorm van deze gegevens is vrijer dan die van de uitspraken van de minister en de Onderwijsraad en van de door de Kroon en Gedeputeerde Staten genomen beslissingen inzake het aanvragen van vergunningen. In de correspondentie van de hoofdinspecteurs met de minister heb

ik menig voorbeeld gevonden van nauwgezette weergave van de feiten en even nauwgezette en methodisch verantwoorde wetsuitleg. Maar in het algemeen waren de adviezen en vooral de jaarverslagen niet in juridische taal of ambtelijke vorm gegoten. Dat leverde winst op in de vorm van breed opgezette betogen en saillante details over de dagelijkse schoolpraktijk in het licht van de wetgeving, maar ook wel verlies omdat voor het onderzoek relevante gegevens soms onvoldoende scherp in de tekst tot uitdrukking kwamen. Lang niet altijd viel bv uit de tekst van de jaarverslagen op te maken of men het openbaar onderwijs, dan wel het bijzonder, of beiden op het oog had, of dat men alleen sprak over het gewoon lager onderwijs, dan wel mede ook over het u.l o. en het vervolgonderwijs.

Bij de aanvang van de toepassing van de L.O.W. 1920 stonden aan het rijks-schooltoezicht de wettekst en de parlementaire behandeling ervan als richtpunten ter beschikking. Uitspraken in beroep door de minister en de Onderwijsraad gedaan en beslissingen van de Kroon op aanvragen om een vergunning, als bedoeld in artikel 25, lid 5, en 90, lid 6, waren er nog niet, maar hierin werd geleidelijkaan voorzien. Andere belangrijke hulpmiddelen voor de wetstoepasser, zoals jurisprudentie en wetscommentaren op de voorafgaande wetgeving, waren daarentegen weer wel beschikbaar, hetgeen belangrijk was omdat beslissingen op de wet van 1878 soms hun betekenis behielden. Het conflict over het verband tussen leerplan en lesrooster (p. 149) liet echter zien, dat dit niet altijd tot algemeen aanvaarde oplossingen leidde.

7.3.2 Samenvatting van tien jaren wetsgeschiedenis

Na de opmerkingen over wetstoepassing in de voorgaande paragraaf, wil ik nu in hoofdpunten samenvatten wat de resultaten van het onderzoek zijn geweest. Daarbij gaat het er in de eerste plaats om vast te stellen wat de ontwikkeling is geweest van de wettelijke inrichting van het g.l.o. tussen 1921 en 1930 (par. 7.3.2.1 en 7.3.2.2) en vervolgens welke rol het rijksschooltoezicht daarin heeft gespeeld (par. 7.3.3).

7.3.2.1 Algemene opmerkingen over de inrichting van het onderwijs

Wetstoepassing en maatschappij

Het vastleggen in algemene regels van de inrichting van het gewoon lager onderwijs in 1920 was -hoezeer ook door de wetgever kon worden voortgebouwd op een lange traditie en geput kon worden uit een rijke ervaring - toch een sprong in het ongewisse. Dat bleek al spoedig toen de bezuinigingsgolf het realiseren van veel van wat regering en Staten-Generaal voor ogen had gestaan, zeer moeilijk maakte. De schepper van de wet, de Visser, door de Staten-Generaal in 1918 met zo veel vertrouwen begroet, was zelfs het tragische lot beschoren, dat men hem het verwijt maakte zijn eigen wet af te breken. Het is hier niet de plaats om na te gaan of en in hoeverre de bezuinigingen op het onderwijs in de twintiger jaren onvermijdelijk waren. In elk geval hebben zij, naar de unanieme mening van de leden van de inspectie, de kwaliteit van ons lager onderwijs ernstig geschaad. Voor deze achteruitgang hebben zij bij herhaling en soms in scherpe bewoordingen gewaarschuwd.

Behalve de bezuinigingen deden ook de herhaalde wetswijzigingen en de grote aantallen uitvoeringsbesluiten, die het gevolg waren van de wet, in het onderwijs een gevoel van onbehagen ontstaan, zozeer zelfs, dat gedurende enige tijd in kringen van het protestants-christelijke onderwijs een verlangen ontstond naar de toestand van vóór de financiële gelijkstelling. Deze beweging in de richting van een soberder stelsel ebde echter snel weg, waarschijnlijk omdat de wet, óók toen er bezuinigd moest worden, nog redelijk voldeed aan haar eerste opdracht, namelijk het brengen van pacificatie in de schoolstrijd. De mogelijkheden om eigen scholen op te richten en in stand te houden waren nog zó groot, dat onderwijs en opvoeding naar eigen godsdienstige inzichten met behulp van overheidsgeld in ruime mate konden worden verwezenlijkt. De inspectie heeft zowel de grote opgang van het bijzonder onderwijs, als de inkrimping van het openbaar onderwijs (met al zijn door de voorstanders als pijnlijk ervaren gevolgen) zorgzaam begeleid.

Kan men de wetgever niet verwijten economische ontwikkelingen niet te hebben voorzien, anders is dat met de mislukking van de verplichte instelling van de oudercommissies bij de openbare scholen. Hoezeer men ook waardering kan hebben voor de gedachten waarvan de voorstellers van het amendement, dat deze commissies in de wet bracht, uitgingen, toch hebben regering en Tweede Kamer zich mijns inziens onvoldoende gerealiseerd, dat een bepaling als in artikel 20 opgenomen uitsluitend kan functioneren, indien en voorzover de betrokkenen, i.c. de ouders, daarvan gebruik willen maken. De toepassing van artikel 20 moest bij veel inspecteurs wel gevoelens van machteloosheid oproepen.

De vernieuwingsbeweging in het onderwijs werd door het rijksschooltoezicht met belangstelling gevolgd. Individuele inspecteurs gingen verder en namen, samen met het onderwijzend personeel, initiatieven. Van een landelijk beleid ten aanzien van de vernieuwing was echter geen sprake. Opvallend is de grote aandacht, die inspecteurs hebben besteed aan kwesties als de relatie gezin-school, de invloed van radio en bioscoop op de jeugd en het onderwijs, de schoolhygiëne, de toenemende behoefte aan voortgezet onderwijs, de arbeidsmarktsituatie enz. Hoe het effect van hun opvattingen op het onderwijzend personeel is geweest, kan op grond van de beschikbare gegevens niet precies worden bepaald. Van enige invloed was zeker sprake. Maar regering en Staten-Generaal hebben de informatie en advisering van de inspectie vrijwel geheel genegeerd. De uitgebreide verslaggeving over de toestand van het onderwijs had op het onderwijsbeleid geen merkbare invloed. Dat beleid werd door andere, onder meer economische en partijpolitieke, krachten bepaald.

- Geen staatspedagogiek

Regering en kamermeerderheid hadden in 1920 uitgesproken, dat een "pedagogiek van de regeringstafel" verwerpelijk was, omdat daardoor de vrijheid van de onderwijzers, de gemeente- en schoolbesturen te veel werd aangetast (al merk ik op dat de Visser's verdediging van handenarbeid als verplicht vak wel wat van zo'n officiële pedagogiek weg had). Aan dit standpunt heeft het rijksschooltoezicht zich gehouden. Wel werd ook tussen 1921 en 1930 een ruime opvatting aangehangen van de taak om de verbetering en de bloei van het onderwijs te bevorderen. (Hoofd)inspecteurs hebben zich intensief bezig gehouden met alle aspecten van het onderwijs: doelstellingen, leerstof, leermethoden, organisatie. Langs de weg van overleg, advies en informatie en geholpen door het prestige van de inspectie hebben zij getracht het (openbaar én bijzonder) lager onderwijs in de door hen gewenste zin te beïnvloeden. In het materiaal vond ik slechts sporadische aanwijzingen, dat dit door het bijzonder onderwijs als een bedreiging van de vrijheid werd er-

varen. Dat geen staatspedagogiek kon ontstaan werd, behalve door het feit, dat de inspecteurs de grenzen van hun bevoegdheid in het oog hielden, ook nog bevorderd door het vrijwel geheel ontbreken van een landelijk inspectiebeleid. De inspecteurs traden in hun advisering aan en overleg met het onderwijs over de onderwijsverbetering als individuen op, niet als exponenten van een constructief en bewust verbeteringsbeleid. Behoudens enige uitzonderingen (zie hierboven) bleven de activiteiten van de inspectie bovendien beperkt tot verbeteringen binnen het bestaande schoolstelsel (het bevorderen van een meer doordachte vaststelling van leerplan en lesrooster, een streven om de lei uit de school te verwijderen en klasseboeken in te voeren, enz.).

- Centrale begrippen

Evenals zijn voorgangers had de wetgever van 1920 niet veel aandacht besteed aan de centrale begrippen van het onderwijsrecht zoals lager onderwijs, vak, klasse, leerjaar, leerplan, lesrooster en school. Juist op dit terrein heeft de inspectie opmerkelijke initiatieven ontplooid. Deze betroffen vooral de drie laatstgenoemde begrippen. Een effectieve invloed op de jurisprudentie heeft zij echter niet gehad. De Onderwijsraad heeft het ruime begrip school in deze periode gehandhaafd en nam de opvatting, dat de rooster een deel van het leerplan moest zijn, niet over. Wat betreft de wetstoepassing, die niet tot uitspraken van Onderwijsraad of minister heeft geleid, valt het meest op het streven van de inspectie om de scholen er toe te brengen in de leerplannen meer dan voorheen het eigen gezicht van de school te laten zien. Tegen een leerplan, dat bestond uit de loutere opsomming van de over de leerjaren te verdelen hoofdstukken van de verschillende leerboeken, hadden zij ernstige, ook wettelijke bezwaren. Een rooster, die de onderwijzers geheel vrij liet om iedere leerstof op elk gewenst moment te behandelen, riep bij de inspectie mijns inziens terecht bedenkingen op.

Over vak, klasse en leerjaar leest men in de gegevens heel weinig. In de loop van vele decennia was blijkbaar een verdeling van de leerstof over de vakken tot stand gebracht en in leerboekjes neergelegd, die geen wettelijke problemen oproep. De wet eiste, dat het leerplan aangaf welke leerstof in elk der vakken en leerjaren werd gegeven en dat was blijkbaar een eis waaraan gemakkelijk kon worden voldaan. Wel ontbrak aan de leerstof naar de mening van inspecteurs wel eens een en ander dat zij van belang achtten en soms ook moest hobbyisme van onderwijzers en hoofden worden bestreden, maar dat maakte de toepassing van artikel 2 niet bezwaarlijk. Hetzelfde geldt voor het door elkaar gebruiken van de begrippen klasse en leerjaar; nergens bleek iets van moeilijkheden bij de toepassing. Week de school met vergunning van de Kroon af van de wettelijke regeling van de inrichting, dan kon een andere organisatie van de leerlingen het de inspectie wel moeilijk maken bij de controle of elk der leerlingen wel deelnam aan het onderwijs in alle vakken en of er sprake was van "voldoende en regelmatig voortschrijdend onderwijs" in alle vakken. De oorzaak van het geringe succes van de pogingen van de inspectie om tot meer omlijnde centrale begrippen te komen, ligt waarschijnlijk in de omstandigheid, dat minister en Onderwijsraad het delicate compromis in de schoolstrijd niet wensten te verstoren. Een benadering van deze begrippen vanuit een onderwijskundige invalshoek en vanuit de doelstellingen van het onderwijs had daarom weinig kans van slagen. Zelfs de geringste schijn van staatspedagogiek werd vermeden.

Na deze algemene opmerkingen over de toepassing van de wettelijke regeling van de inrichting van het g.l.o. volgen nu nog bijzondere opmerkingen, die zijn toegespitst op de toepassing van afzonderlijke wetsartikelen. Ik voeg daar echter aan toe een aantal van de niet geslaagde pogingen van de kant van de inspectie om een bepaalde interpretatie of toepassing van de wet bij de minister of de Onderwijsraad ingang te doen vinden, om op deze wijze het beeld van de wetstoepassing te completeren.

- Een aantal inspecteurs heeft meerdere malen vergeefs bij de Onderwijsraad gepleit voor het standpunt, dat een school met twee of meer toelatingsdata en een cursusduur van twaalf maanden als twee of meer afzonderlijke scholen moest worden beschouwd (p. 136-137).
- Met betrekking tot de taken en bevoegdheden van de oudercommissies bij de openbare scholen vinden wij in het materiaal zowel beperkende als ruime interpretaties. In zijn beslissing over het huiswerk toonde de minister mijns inziens een te beperkte opvatting van het werk van de commissies te hebben. Onder inspecteurs werd over deze kwestie verschillend gedacht. Zeer ruime interpretaties werden in elk geval ook gehanteerd (p. 145-147).
- Tevergeefs hebben inspecteurs getracht de wijziging of vaststelling van een leerplan van een openbare school doorgang te doen vinden, wanneer het hoofd der school weigerde het door de wet voorgeschreven advies in te zenden. De minister hield vast aan de letter van de wet. Ook hun betoog, dat de lesrooster een deel van het leerplan was nam de minister niet over (p. 149-151).
- De bemoeienis van de inspecteur met het leerplan van een openbare school kon, ook al had een kamerlid daar bezwaar tegen gemaakt, betrekking hebben op details. In zijn uitspraken in geschillen tussen gemeentebestuur en inspecteur inzake de vaststelling en wijziging van leerplannen, hield de minister nadrukkelijk rekening met de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten en met regionale en lokale omstandigheden (p. 157-159).
- Het werd toelaatbaar geacht, dat inspecteurs er naar streefden vacaties enigszins te beperken en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs op dit punt te verkleinen (p. 183). Dit beleid paste mijns inziens in het kader van de opdracht om de bloei en de verbetering van het lager schoolwezen te bevorderen in zoverre daarbij slechts van advies en overleg als beleidsinstrumenten werd gebruik gemaakt. Directe of indirecte dwang was niet geoorloofd en kwam naar uit de verzamelde gegevens blijkt zeer zelden voor.
- Het begrip leerplan in de wetgeving op het lager onderwijs is door veel inspecteurs zo opgevat, dat een leerplan, dat louter bestond uit een opsomming van de gekozen leerboeken en een verdeling van de hoofdstukken daarvan over de leerjaren, niet aan de bedoelingen van de wet voldeed. Ik heb geen uitspraken van de Onderwijsraad of de minister gevonden, die dit standpunt bevestigen of ontkennen. Nader onderzoek zal moeten uitmaken of en in hoeverre de inspectie er in is geslaagd haar opvattingen omtrent het leerplan ingang te doen vinden. De onderzoeksgegevens doen vermoeden, dat dit ten dele is gelukt. Ook hier meen ik, dat het handelen van de inspectie conform de wet i.c. artikel 180 was mits geen directe of indirecte dwang werd uitgeoefend. Slechts eenmaal vond ik een aanwijzing, dat protestants-christelijke scholen de bemoeienissen van de inspecteur met hun leerplan als hinderlijk voor hun vrijheid ervaren hebben (186-187).
- Onder 'bijzondere inrichting' in artikel 25, lid 5, en artikel 90, lid 6, kon - behalve de door de wetgever bedoelde bijzondere inrichting met het oog op onderwijsvernieuwing - ook bijzondere inrichting als gevolg van andere factoren (bv. de gezondheidstoestand van de kinderen) worden verstaan (p. 194). Een poging van gemeentebesturen en inspecteurs om de godsdienst-

- lessen zoveel mogelijk te doen samenvallen, met het doel de goede gang van het onderwijs in de reguliere vakken zo weinig mogelijk te verstoren, kreeg niet de instemming van de minister. In het geval-Ruitenveen (p. 167 e.v.) besliste de minister in overeenstemming met het advies van de hoofdinspecteurs, dat het aan een hoofd van een openbare school in beginsel toegestaan was aan de eigen school als godsdienstleraar op te treden. Maar vijf jaar later nam hij - ook nu in aansluiting op de mening van de hoofdinspecteurs - het standpunt in, dat dit uit de aard der zaak niet kon.
- Artikel 42 leidde niet meer tot grote moeilijkheden. In het geval-Eygelshoven (p. 170-171) sloot de minister zich aan bij de inspecteur, die had betoogd, dat kon worden afgewacht of tegen een bepaald gebed bezwaren werden ingebracht. Een actief anticiperend beleid om te voorkomen, dat godsdienstige begrippen niet zouden worden geëerbiedigd, werd blijkbaar van de inspectie niet verwacht. De hoofdinspecteur daarentegen meende, dat reeds eerder het bidden had moeten worden gestaakt, omdat er een niet onaanzienlijk aantal protestantse leerlingen op deze overwegend door katholieken bevolkte school aanwezig was. Overigens is het beschikbare materiaal op dit punt minimaal, zodat slechts onder groot voorbehoud kan worden gezegd hoe artikel 42 werd begrepen. Tegen de achtergrond van de bewogen geschiedenis van dit artikel is dit een opvallende constatering. Nu er voldoende gelegenheid was om door de overheid gesubsidieerd bijzonder onderwijs te volgen, werd artikel 42 blijkbaar als een interne aangelegenheid van de openbare school ervaren en verkreeg daarom in veel beperkter kring aandacht.
 - In zijn jurisprudentie handhaafde de Onderwijsraad het ruime begrip school. Onderscheiden afdelingen voor bepaalde groepen leerlingen, inhoudelijk verschillende inrichtingen van het onderwijs en - zoals wij onder artikel 11 zagen - meerdere toelatingsdata gecombineerd met een cursusduur van twaalf maanden, deden naar de mening van de raad niet af aan de eenheid van de school. Inspecteurs hebben zich hiertegen (mjns inziens terecht) verzet, maar vergeefs. Op een enkele uitzondering na konden de inspecteurs wel instemmen met de opvatting van de raad, dat kleine speelpauzen bij het bepalen van de verplichte 22 uur per week voor bijzondere scholen mochten worden meegeteld. Ook het in afwijking van de tekst van de wet hanteren van een norm van minder dan 22 uur voor de laagste klassen en van meer dan 2 uur handwerken voor het zevende leerjaar had de instemming van de inspectie. De lesrooster, de regeling van de schooltijden en van de vacaties behoorden volgens de Onderwijsraad niet tot het leerplan. De inspectie had hierover een andere opvatting, die waarschijnlijk mede werd bepaald door de omstandigheid, dat veel leerplannen tevens de genoemde regelingen bevatten. Een 'blanco' rooster werd niet altijd aanvaard, ook niet van Montessorischolen e.d.. Van een starre houding van de inspectie met betrekking tot het volgen van de rooster bleek uit de beschikbare gegevens overigens niets.
 - Het kamerdebat van 24 mei 1924 leerde, dat de Onderwijsraad en de inspecteur met betrekking tot de toetsing van het leerplan niet de exclusieve positie innamen, die de Onderwijsraad in de wet zag uitgedrukt. Op grond van artikel 99, lid 2, had de minister hier zelfstandige bevoegdheden in het kader van de vaststelling van de rijksbijdragen.
 - De minister besliste, dat bij experimenten, die enkel tot een zekere vrijheid inzake de rooster zouden leiden, het aanvragen van vergunningen ex artikel 25, lid 5, en 90, lid 6, niet noodzakelijk was. Een verzoek om toepassing van de experimenteerbepalingen behoeft niet gepaard te gaan met een onderzoek naar de vraag of de school zich overigens wel aan de wettelijke eisen hield (p. 193).

Bij deze opsomming maak ik nog enige kanttekeningen. Zonder twijfel zijn enige beslissingen van de Onderwijsraad en de Kroon op te vatten als een afwijking van de wetstekst (zie de toepassing van de 22-uren-norm en de norm

van 2 uur voor handwerken) of van de bedoeling van de wetgever (een ruimer toepassingsgebied van de artikelen 25, lid 5, en 90, lid 6, dan de wetgever had bedoeld). De normatieve inhoud van de wettelijke regeling van de inrichting van het lager onderwijs onderging daardoor - bij gelijkblijvende wetstekst - een wijziging. Deze wijzigingen vloeiden voort uit de aard van het geregelde object, namelijk lager onderwijs, en bevorderden een flexibele schoolorganisatie. De wijzigingen raakten bovendien niet aan de hoofddoelstelling van de wet, namelijk het geven van een concretisering van het in 1917 aanvaarde artikel 192 van de grondwet (zie par. 7.1). Dit alles droeg er toe bij, dat de beslissingen algemeen werden aanvaard. Tot deze groep van gevallen zou men ook nog kunnen rekenen de beslissing van de minister, dat voor geringe afwijkingen van artikel 25, lid 2, en 90, lid 1, geen experimenteervergunning nodig was. Maar omdat het wettelijk begrip rooster, waarom het in zijn circulaire ging, vrij ruim was, meen ik deze beslissing als een verfijning van de wet, i.c. het begrip rooster, te mogen beschouwen niet als een afwijken daarvan.

Met betrekking tot andere centrale begrippen zoals school en leerplan vonden, ondanks aandrang daartoe van de kant van de inspectie, geen ontwikkelingen plaats. Met name ontwikkelde zich niet een meer verfynd begrip leerplan, waardoor dit document minder betekenis voor het onderwijs kreeg dan gewent was. De Onderwijsraad waakte nauwgezet voor de vrijheid van de bijzondere schoolbesturen, terwijl van zijn kant de minister een verdergaande beperking van de vrijheid der gemeentebesturen dan op grond van een strikte uitleg van de wet kon worden geeist, afwees. Het motief voor deze standpunten was ongetwijfeld, dat men het delicate compromis in de schoolstrijd niet in gevaar wenste te brengen.

Omdat de wetgever in artikel 180 aan de inspectie de opdracht had gegeven om de verbetering en de bloei van het lager schoolwezen te bevorderen, konden inspecteurs een groot aantal activiteiten ontwikkelen met betrekking tot allerlei aspecten van het lager onderwijs, die niet rechtstreeks uit de wettelijke voorschriften inzake de inrichting van het lager onderwijs voortvloeiden. Zolang niet werd gehandeld in strijd met die voorschriften en het door de wetgever aangewezen middel (overleg) werd gehanteerd, bleef het handelen van de inspectie binnen het kader van de wet. Ik meen, dat er aanwijzingen zijn, dat hiermede de lijn van vóór 1920 werd voortgezet, zodat op dit punt geen wijzigingen in de normatieve inhoud van de wet werden aangebracht, maar nader onderzoek is op zijn plaats. Dat geldt in het bijzonder de mate waarin inspecteurs er in slaagden hun opvattingen over het (goede) leerplan door schoolbesturen en onderwijzend personeel te doen overnemen.

De geschiedenis van artikel 20 leert ons, behalve het ontbreken van een uniforme wetstoepassing van 1921 tot 1930 vooral, dat het voorkeur verdient om wettelijke regels, waarvan de doorvoering in overwegende mate afhankelijk is van de vrijwillige medewerking van (delen van) het publiek, eerst vast te stellen nadat de wetgever er zich van heeft vergewist, dat in ruime mate op die medewerking kan worden gerekend. De wetgever van 1920 had dit verzuimd, met als gevolg, dat op veel plaatsen ofwel geen oudercommissie bestond, ofwel de formeel bestaande oudercommissie geen ouderavonden hield, in beide gevallen in strijd met de wet. Het is opvallend, dat in de jaren 1921-1930 door de ministers van onderwijs en de inspectie geen beleid werd ontwikkeld om de doorvoering van de wet systematisch te verbeteren. De verleiding is groot hier een parallel te trekken met de invoering van de wet medezeggenschap onderwijs van 16 december 1981 (Stb. 778), waarvan het succes eveneens in belangrijke mate afhankelijk is van de bereidheid van ouders, leerlingen en personeel om in de medezeggenschapsraden zitting te nemen. Blijkens de eerste onderzoeken, die aan de invoering van de wet zijn gewijd, is die bereidheid niet groot (12). In elk geval meen ik, dat er in zover sprake is van

twee niet vergelijkbare gevallen, dat de wet medezeggenschap onderwijs is voorbereid in een tijd, waarin de inspraak van ouders en personeel in school-aangelegenheden doorlopend een punt van publieke discussie en activiteiten was, hetgeen in redelijkheid mocht doen verwachten, dat voor het lidmaatschap van de medezeggenschapsraden voldoende belangstelling bestond. In 1920 was van een publieke discussie in ieder geval geen sprake. Waarom thans de belangstelling voor de medezeggenschapsraden (voorlopig?) toch achter blijkt te blijven bij de verwachtingen, behoeft hier niet nader te worden besproken. Voor dit onderzoek is het verder voldoende vast te stellen, dat maatschappelijke factoren de volledige invoering van artikel 20 hebben verhindert. Van het in onbruik raken van de wet op dit punt was echter geen sprake.

7.3.3 Het rijksschooltoezicht als wetstoepasser

Het lag voor de hand, dat in de voorafgaande subparagrafen op meerdere plaatsen aan het rijksschooltoezicht als wetstoepasser aandacht werd besteed. Wetstoepassing en wetstoepasser kunnen als object van onderzoek niet van elkaar worden losgekoppeld. Lag het accent in beide voorgaande subparagrafen echter op de resultaten van de wetstoepassing, in deze paragraaf wordt het rijksschooltoezicht nog eens in het centrum van de belangstelling geplaatst. Een onderscheid tussen algemene en bijzondere opmerkingen behoeft daarbij niet te worden gemaakt.

Over de organisatie van de wetstoepassing heb ik op p. 112-113 reeds geschreven. Het verzamelde materiaal laat zien, dat niet altijd het doel, dat de regering in het overleg met de Staten-Generaal zo sterk benadrukte, namelijk eenheid van wetstoepassing, werd bereikt of zelfs nagestreefd. Dit vond soms zijn oorzaak in de aard van het beleidsobject, bv. de vacaties en feestdagen, bij de regeling waarvan regionale, locale en religieuze factoren een rol speelden. In andere gevallen meen ik, dat het ontbreken van uniformiteit in de wetstoepassing niet gerechtvaardigd was, zoals bv. inzake de interpretatie van de taken en bevoegdheden van de oudercommissies. Hier liet men, zonder dat daarvoor een duidelijk of afdoende motief voor was, de inspecteurs min of meer hun eigen weg zoeken, met als gevolg aanzienlijke verschillen tussen de inspecties, die door het publiek zeker niet altijd begrepen en gewaardeerd zullen zijn.

Belangrijk in dit opzicht was de centrale en in zekere zin onafhankelijke positie van de inspecteur. Het gaat waarschijnlijk te ver om van de inspecteurs in de jaren twintig te spreken als over "vrijgevochten inspecteurs die zich gedroegen als plattelandsdokters met praktijk aan huis", zoals een topambtenaar van de inspectie hen enige jaren geleden typeerde (13). Maar wie de jaarverslagen over de staat van het onderwijs nauwkeurig leest zal telkens getroffen worden door de zelfbewuste toon waarmee inspecteurs over 'hun' inspectie en 'hun' onderwijs spreken. Hun werk hebben zij niet opgevat als louter uitvoering van centrale richtlijnen; het was voor een flink deel vrucht van eigen initiatief en creativiteit. Dit werd wel getemperd door de samenwerking met collega's in andere inspecties onder de coördinerende en stimulerende leiding van de hoofdinspecteurs, en door de aanwijzingen, die de minister op grond van artikel 172 aan hen gaf. Maar het besef eigen verantwoordelijkheid te dragen voor het wel en wee van het onderwijs was zeer levend.

Het is een interessante vraag of en in hoeverre deze traditie in latere jaren is gehandhaafd en of zij thans nog - in de zozeer gewijzigde omstandigheden van het einde van de eeuw - onder inspecteurs leeft. De ommezwaai van een

distributieve naar een constructieve onderwijspolitiek, van een passief beleid dat de verworvenheden van 1848 en 1917 bewaakte naar een actief onderwijsbeleid 14), heeft het ambt van inspecteur ongetwijfeld steviger ingekaderd in het ministerieel beleid, dan in de eerste tien jaren van de L.O.W. 1920 het geval was. Maar dat die traditie nog niet geheel is verdwenen bleek bv. uit een artikel van een inspecteur in Het Schoolbestuur van september 1976, waarin deze een plaats opeiste voor de inspectie als 'objectief intermediair' tussen departement en bevoegde gezagen en zich fel verzette tegen het "opslurpen van het inspectie-apparaat" door de centrale overheid, hetgeen overigens een opvallende beeldspraak is 15).

De thans gangbare opvatting over de relatie tussen de minister en de onder zijn bevelen staande, maar over zelfstandige bevoegdheden beschikkende ambtenaren, is, volgens Duk, "dat ambtenaren, althans voor zover zij ondergeschikt zijn aan politieke gezagsdragers (dus bv. niet notarissen), zich ook in de uitoefening van de hun bij of krachtens de wet geattribueerde bevoegdheden hebben te gedragen naar de - algemene én bijzondere - aanwijzingen van die gezagsdragers" 16). Wij kunnen vaststellen, dat reeds tussen 1921 en 1930 (en ik voeg er aan toe: ook later bij de toepassing van onderwijswetten) deze opvatting voor de verhouding minister-inspectie werd gehuldigd en in praktijk gebracht. Maar er moet wel aan worden toegevoegd, dat de minister met terughoudendheid gebruik maakte van zijn bevelsbevoegdheid, dat hij zelfs deze soms niet hanteerde waar dit - omwille van de eenheid van wetstoepassing - gewenst zou zijn geweest. Ik denk hier met name aan de grote verschillen die onder leden van de inspectie bestonden over de interpretatie van de taken en bevoegdheden van de oudercommissies ex artikel 20. Afgezien hiervan meen ik dit ministerieel beleid verstandig te moeten noemen. De adviestaat van de inspecteurs ten opzichte van gemeente- en schoolbesturen kon slechts zinvol worden uitgeoefend bij een zekere mate van zelfstandigheid tegenover minister en departement 17). Het beleid kwam het prestige van de inspecteurs tegenover het onderwijsveld ten goede. Hoe belangrijk dat was, leerden de moeilijkheden tussen 1920 en 1924 met de onzelfstandig opererende schoolopzieneren.

De verhouding tussen hoofdinspecteur en inspecteur was een andere dan die tussen minister en inspecteur. Ook hierin was, zonder dat de wet uitdrukkelijk een algemene bevelsbevoegdheid toekende aan de hoofdinspecteur over de binnen zijn hoofdinspectie werkende inspecteurs, een hiërarchische structuur aanwezig, maar in veel mindere mate dan in de relatie minister-(hoofd)inspecteur het geval was. Zo moesten de inspecteurs aan de hoofdinspecteur alle inlichtingen geven, die deze verlangde, en na afloop van ieder kwartaal moesten zij hem een bericht sturen over de schoolbezoeken. In een geschil tussen inspecteur en schoolopziener over een niet in de organisatiebesluiten genoemde materie, besliste de hoofdinspecteur. Maar - nog afgezien van de eerder genoemde zelfstandige bevoegdheden, die de wet aan de inspecteurs toedeelde - ook in de organisatiebesluiten lag een grote mate van zelfstandigheid van de inspecteurs tegenover hun onmiddellijke chef uitgedrukt. Als wij met Duk onder 'leiding geven' verstaan de gevallen "waarin het ene ambt rechteus in beginsel verplicht is te doen of te laten wat het andere - hetzij in concreto (bij bevel) hetzij in abstracto (bij instructie) - op eigen initiatief heeft gelast, anders dan uitsluitend ter coördinatie" 18), dan was van leiding geven door de hoofdinspecteurs aan de inspecteurs weinig sprake. In de toepassing van de wet en het organisatiebesluit kwam leiding geven in deze zin weinig voor. Ook de hoofdinspecteurs hebben de zelfstandige positie van de inspecteurs zorgvuldig ontzien en hebben zich in hoofdzaak toegelegd op controle achteraf (bv. door middel van de kwartaalberichten over het schoolbezoek) en coördinatie en stimulering (bv. door regelmatige samenkomsten). Van spanningen, zoals die aanvankelijk tussen

inspecteurs en schoolopzieners bestonden, was in de relatie tussen hoofdinspecteurs en inspecteurs zeer weinig te bemerken.

Een volgend punt, dat hier nog eens opmerking verdient, is dat in het dagelijkse werk van de leden van de inspectie slechts moeizaam onderscheid te maken valt tussen de vier taken en bevoegdheden, die ik aan de hand van de wet heb onderscheiden. Een inspecteur, die een school bezocht, kwam niet - uitzonderingen daargelaten - om óf de naleving van de wet te controleren óf de aanschaf van een nieuwe leermethode te bespreken óf om te onderzoeken of afwijking van de rooster kon worden toegestaan. Het schoolbezoek - het belangrijkste middel van contact tussen inspectie en onderwijs en de belangrijkste bron van gegevens voor het jaarverslag - diende om het totale takenpakket uit te kunnen oefenen. Het valt op, dat de (hoofd)inspecteurs nooit de handhaving van de wet tot een bijzonder onderwerp van beschouwing (in de jaarverslagen) of activiteiten (bv. door landelijk of per hoofdinspectie geplande controlebezoeken) hebben gemaakt. De kritische kanttekeningen daarover zijn niet zeer uitvoerig en worden als het ware terloops gemaakt. De verbeteringstaak kreeg daarentegen de meeste nadruk, maar werd niet van de andere losgekoppeld en drong de andere ook niet volledig opzij. Hoewel strijdig met het populaire beeld van de inspecteur-ambtenaar met een neiging tot formalisme en wetshandhaving, is deze constatering niet verrassend. Terecht merkt Donner op, dat een inspecteur of hoofdinspecteur van het onderwijs niet wordt herdacht om zijn jagen achter het schoolverzuim, maar om de vernieuwende en verfrissende invloed, welke er van zijn optreden is uitgegaan 19).

Mijn onderzoek geeft nog aanleiding om te bezien of een losmaken van een of meer taken en bevoegdheden uit het totale takenpakket van de inspectie vanuit een bestuurlijk standpunt aanbeveling verdient. In het bijzonder valt hier te denken aan het opdragen van het eigenlijk gezegde toezicht, namelijk dat op de naleving van de wetten, aan een andere dienst. Nog onlangs hebben een tweetal auteurs het standpunt verdedigd, dat de taakstelling van de inspectie dubbelzinnig is en dat het toezicht houden (in de zojuist bedoelde beperkte betekenis van dat woord) zich niet of moeilijk laat rijmen met een succesvolle uitoefening van de andere taken 20). Interessant is wat de auteurs daarop laten volgen:

"Toezicht houden kan geschieden door een apparaat, dat van beduidend geringere omvang is dan de huidige inspectie. Dit apparaat kan op identieke wijze zijn georganiseerd: individuele inspecteurs, door het land en per schoolsoort werkzaam, al dan niet in beperkt teamverband. Voorwaarde is, dat het departement en de wetgever zich beperken in de aan de inspectie op te dragen toezichthoudende taken. Te denken valt aan taken op het gebied van de lesroosters, bevoegdheden van leerkrachten, aanvragen voor apparatuur en dergelijke"

Ik wil hier twee kanttekeningen bij maken. In de eerste plaats blijkt uit mijn onderzoek, dat in de jaren 1921-1930 de takencombinatie door de inspectie niet als onmogelijk, te zeer belastend of voor het onderwijs nadelig werd beschouwd. Integendeel, er is niet alleen geen enkele aanwijzing daarvoor te vinden, maar ik meen dat de combinatie juist als positief werd gewaardeerd. Dat geldt ook voor de periode vóór 1920 en vrijwel zeker ook voor die ná 1930. Ik ben het daarom eens met oud-inspecteur Straver, die in hetzelfde nummer van MESO als waarin Frissen en van der Putten hun beschouwingen over de inspectie publiceerden, schreef: "De inspecteur is een ambtenaar die ten principale onderwijsvakman dient te zijn" en "De controlerende taak van de inspecteur is niet in strijd met zijn stimulerende en evaluerende taak, zeker niet waar het controlerende te maken heeft met bijv. de leerwerkplanproblematiek" 21). Straver's laatste opmerking brengt mij bij mijn tweede kanttekening. De voorbeelden van toezichthoudende taken, die naar de mening van

meergenoemde auteurs van de overige taken moeten worden losgekoppeld, omdat zij zich met die overige taken niet verdragen, betreffen lesroosters, bevoegdheden e.d. Soortgelijke controle-taken als hier bedoeld hadden ook de inspecteurs in de jaren twintig te verrichten. Het is - in het algemeen - juist, dat het verrichten van deze taken geschiedt door middel van vrij eenvoudige activiteiten. Controle op de naleving van de normen betreffende de veertig normale schoolweken, de 22 uren per week en de 2 uren voor nuttige handwerken, vroeg van de inspecteurs geen bijzondere intellectuele gaven en geen brede kennis van onderwijsvraagstukken. Ik zou haast geneigd zijn te schrijven: een kind kan de was doen, ware het niet dat de jurisprudentie van de Onderwijsraad juist aantoonde dat ook op deze punten toepassingsproblemen kunnen rijzen! Maar er waren ook andere wettelijke voorschriften waarvan de naleving moest worden gecontroleerd en voor deze controle waren kennis en inzicht in de onderwijsproblemen onontbeerlijk. Als voorbeeld noem ik het voorschrift dat de leerstof zo over de leerjaren moest zijn verdeeld, dat "een voldoende en regelmatig voortschrijdend onderwijs" werd verkregen. Daar dergelijke voorschriften ook en zelfs in meerdere mate in de nieuwe wet op het basisonderwijs voorkomen (Straver wees terecht op het schoolwerkplan), meen ik, dat ook voor de toekomst geldt, dat het onderwijs er baat bij heeft dat de controle op naleving van de wet wordt opgedragen aan vrouwen en mannen, die goed geschoold zijn in theorie en praktijk van het onderwijs. Om te voorkomen, dat zij overbelast worden met werkzaamheden van eenvoudige aard, volstaat het hen de beschikking te geven over een voldoende ondersteuningsapparaat. Aan die ondersteuning ontbrak het in 1921-1930 nog wel eens en daarin (en in de controlerende taken met betrekking tot de Leerplichtwet) lag de oorzaak van de ook in deze jaren herhaaldelijk door inspecteurs geuite klacht over overbelasting door administratieve werkzaamheden. Met de taken-mixture hadden deze klachten niet van doen.

Op meerdere plaatsen wees ik er op, dat de opdracht om de verbetering en de bloei van het onderwijs te bevorderen de inspectie er toe bracht haar zorg uit te strekken tot alle aspecten van het lager onderwijs, ook die welke niet door de wet waren geregeld. Ik denk hier met name aan de doelstellingen van het onderwijs en van de diverse vakken, de leermethoden, ja zelfs het levensbeschouwelijk aspect van het onderwijs. Op p. 28 en 29 heb ik naar aanleiding van een citaat van Pelosi betoogd, dat het onjuist is hierin een uiting te zien van de opvatting, met name door de Aufklärung verkondigd, dat onderwijs geheel en al staatszaak zou zijn. De opdracht van artikel 180 is namelijk beperkt door de door de wetgever daarvoor uitdrukkelijk aangewezen instrumenten, namelijk schoolbezoek en overleg. Dat het lager onderwijs door de wetgever werd beschouwd als een publiek stelsel impliceerde niet, dat alle onderwijsactiviteiten onder de dwingende greep van de wet vielen. De L.O.W. 1920, ook de bepalingen daarin over het toezicht, laten zien, dat dit de iure niet het geval was. Nader onderzoek is nodig om te kunnen vaststellen op welke wijze de inspectie aan het in artikel 180 bedoelde overleg vorm gaf. De hoofdstukken 5 en 6 brachten daaromtrent enig interessant materiaal aan het licht. Ik wijs op het volgende.

- Het kwam voor, dat de inspectie initiatieven nam, waarbij zowel openbare als bijzondere scholen betrokken waren. Die initiatieven betroffen bv. de uniformering van leerplannen, meer eenheid in de vacantieregeling, het houden van studiedagen. Ook met individuele scholen werd overleg gepleegd, bv. over het veranderen van leerplannen.
- Met voorbijgaan van de schoolbesturen spraken de inspecteurs met hoofden en onderwijzers over bv. het gebruik van leermiddelen, het taalgebruik van onderwijzers, orde en netheid in de klas, het toezicht houden door het hoofd enz. Dit werd blijkbaar - behoudens zeldzame uitzonderingen - beschouwd als een normale wettelijke taak van de inspecteur.
- In hun verslaggeving over de staat van het lager onderwijs stelden de (hoofd)inspecteurs de eenheid van het schoolstelsel voorop. Hun be-

- schouwingen hadden veelal betrekking op de deugdelijkheid of ondeugdelijkheid van openbare en bijzondere scholen samen. Waar dit uit de eigen aard van deze scholen voortvloeide, speelde het dualisme wel een rol.
- Ook nadat de wettelijke verplichting daartoe in 1923 was afgeschaft, vroegen besturen van bijzondere scholen veelvuldig advies aan de inspectie over benoemingen van personeel.
 - Klachten over onbevoegd optreden van inspecteurs waren uiterst zeldzaam.

Het is mijns inziens voorbarig hieruit nu reeds vergaande conclusies te trekken over de wijze waarop in de practijk artikel 180 functioneerde. De reacties van het onderwijsveld op de activiteiten van de inspectie verdienen nader onderzoek. Duidelijk is wel, dat onder invloed van de landelijke politiek en de nog doorwerkende schoolstrijd, de inspectie haar verbeteringstaak in hoofdzaak beperkt heeft gezien tot het tot stand brengen van verbeteringen binnen het traditionele onderwijs. Vernieuwingen als door Montessori, Dalton e.a. gepropageerd, werden meestal wel belangstellend gevolgd. Het was waarschijnlijk een minderheid van inspecteurs, die in dit opzicht verder gingen en aan het vernieuwingsstreven leiding gaf. Dat overigens klachten over schending van de vrijheid van onderwijs van de bijzondere scholen zo zeldzaam waren, zal waarschijnlijk mede hierdoor veroorzaakt zijn, dat in deze jaren het bijzonder onderwijs een sterke bloei kon doormaken, nu aan gerechtvaardigde eisen door de wetgever was voldaan.

Wil men meer inzicht verkrijgen in de toepassing van artikel 180, dan is het gewenst ook de relatie tussen inspectie en onderwijzend personeel te onderzoeken. Ook al werden zij in het artikel niet genoemd, toch waren blijkens de jaarverslagen vooral zij het met wie de (hoofd)inspecteurs de verbetering en de bloei van het onderwijs bespraken. Daarbij speelde uiteraard ook de verplichting, die - ingevolge artikel 179 - op het personeel rustte om aan de inspectie alle verlangde inlichtingen te verstrekken, een rol. Leest men de jaarverslagen door, dan ontstaat daaruit het beeld van een in het algemeen goede relatie, maar het is dan natuurlijk wel de inspectie, niet het onderwijzend personeel, die ons helpt dit beeld te vormen. Ik schreef aan het slot van hoofdstuk 1, dat een beperkt onderzoek naar de inhoud van drie onderwijsbladen in de periode 1921-1930, vrijwel niets over de inspectie opleverde. Het blijft een belangrijke vraag (niet alleen voor de jaren twintig maar ook en vooral voor de actuele situatie) of er toch niet sprake was en is van een "private cold war" tussen inspectie en onderwijzend personeel (22). Af en toe in de vakbladen opduikende verhalen daarover maken het zoeken naar een antwoord op die vraag gewenst (23). Op deze wijze wordt mede een bijdrage geleverd aan het verwerven van meer kennis over de uitoefening van de verbeteringstaak door de inspectie, waarvan het succes in hoge mate van de medewerking van de onderwijzers afhangt.

Tot besluit van deze paragraaf rest ons nog de vraag of (hoofd)inspecteurs zich expliciet hebben uitgelaten over problemen van wetsinterpretatie en wetstoepassing. Ik vond daarover het volgende:

In hun correspondentie met de minister en de Onderwijsraad hebben de (hoofd)inspecteurs dikwijls een beroep gedaan op de bedoeling van de wetgever, maar dat niet steeds in dezelfde zin. In een aantal gevallen volstonden zij ermee de bedoeling van de wetgever als argument te hanteren, zonder daarop een toelichting te geven. Ook werd wel zonder nadere verklaring een beroep gedaan op 'de geest van de wet' (zie het geval-Woerden op p. 174). Waar men wel uitvoerig analyseerde, beoogde men soms aan te geven wat de bedoeling van de wetgever was, dan weer wat die bedoeling wel moest zijn, wilde de wet niet tot - in de ogen van de inspectie - absurde resultaten leiden. Enerzijds werd dus de empirische wil van de wetgever opgespoord, anderzijds diens redelijke wil (24). In de brief van een hoofdinspecteur over de vraag of de

lesrooster tot het leerplan behoort (zie p. 49-150) ging het om beide: het kan niet de bedoeling van de wetgever zijn geweest en het is ook niet zijn bedoeling geweest. Op de redelijke wil van de wetgever werd een beroep gedaan in de gevallen van de schoolhoofden, die weigerden het door artikel 25, lid 1, geëiste ontwerp voor de vaststelling of wijziging van een leerplan in te zenden (p. 151-152). Het beroep was vergeefs. De minister hield zich aan de tekst van de wet, een tekst die, zoals wij zagen, was vastgesteld ondanks de waarschuwing van twee kamerleden, dat hieruit, evenals in het verleden, wel moeilijkheden moesten voortkomen (p. 53). De consequentie van dit vasthouden door de minister aan de letter van de wet was mijns inziens absurd, omdat niet valt in te zien op welke redelijke grond de wetgever aan een hoofd der school de bevoegdheid zou hebben willen toekennen, om de procedure voor de vaststelling of wijziging van een leerplan naar willekeur te blokkeren. Ik kies voor het standpunt van de inspectie, maar geef toe dat - waar een voor eventuele nadelige gevolgen gewaarschuwd wetgever toch voor een gewraakte tekst kiest - een zwaarwegend argument aanwezig moet zijn om van de duidelijke wetstekst af te wijken. Dit argument was hierin gelegen, dat het strikte handelen naar de letter van de wet ertoe moest leiden, dat gemeentebesturen op een gewichtig punt niet meer in staat zouden kunnen zijn hun taak als bestuur van openbare scholen te vervullen, ja, dat in het geval van een nieuwe openbare school er zelfs in het geheel geen leerplan tot stand zou kunnen komen. Het had naar mijn mening de voorkeur verdiend om, met een beroep op de redelijke wil van de wetgever, burgemeester en wethouders van Emmen en Peize te adviseren om toch tot vaststelling of wijziging van het leerplan, in overeenstemming met de inspecteur, over te gaan en een eventuele vernietiging van dit besluit door de Kroon wegens strijd met de wet te risberen.

Lieten de "weigerachtige hoofden" zien hoe problematisch begrippen als 'wetmatig handelen' 25) en de 'bedoeling van de wetgever' zijn, dat deed ook het volgende geval.

In een eerder geciteerde brief over de toepassing van artikel 90, lid 6, formuleerde een hoofdinspecteur als 'stellige bedoeling' van de wetgever: "het bieden van gelegenheid om ook op bijzondere scholen verschillende nieuwe onderwijsmethoden toe te passen". Hij voegde daaraan toe:

"Moet nu echter de toepassing zich tot die gevallen bepalen, waaruit deze bedoeling onweersprekelijk blijkt? Of kan zij zich ook over een ruimer veld uitstrekken dan oorspronkelijk voorzien was? Principieel moet dit stellig ten aanzien van welk wetsartikel óók geschieden, wanneer maar de bewoordingen die ruimere toepassing veroorloven" (AMO).

De brief is om twee redenen interessant. In de eerste plaats stelde de hoofdinspecteur zich op het mijns inziens juiste standpunt, dat de wetstoepassing niet gebonden is aan de bedoeling van de historische wetgever. De jurisprudentie op artikel 90, lid 6, heeft deze opvatting al in een vroeg stadium aanvaard 26). Dat als beginsituatie van de wetstoepassing de door grammaticale, historische en systematische interpretatie verkregen verheldering van de inhoud van de wet en van de bedoeling van de wetgever wordt gekozen, impliceert namelijk niet een keuze vóór de subjectieve en tégen de objectieve interpretatietheorie. Maar bovendien blijkt, dat de hoofdinspecteur een afwijken van de wil van de historische wetgever slechts toelaatbaar acht, indien de woorden van de wet dat veroorloven. Die woorden geven een grens aan, die in beginsel niet mag worden overschreden. Zo'n overschrijding werd door hoofdinspecteurs in elk geval wel toelaatbaar geacht, wanneer de woorden van de wet tot absurde consequenties leidden, zoals wij boven zagen.

Ik meen, dat deze gegevens te weinig talrijk zijn om algemene conclusies over opvattingen, die onder inspecteurs en hoofdinspecteurs leefden met be-

trekking tot de interpretatie van wetten te rechtvaardigen. Het ging hier bovendien om bijzondere gevallen, waaromtrent een oordeel van de bevoegde autoriteit noodzakelijk was. Belangrijker voor het onderwijs was de toepassing van de wet in de praktijk van alledag en de wijze waarop daar de inspectie met de wetgeving omging. De gegevens, die daaromtrent middels de jaarverslagen en archieven beschikbaar kwamen, laten niet toe om daaruit met enige zekerheid "de" opvatting van de inspectie over interpretatie en toepassing van de wet af te leiden. Waarschijnlijk hebben er onder (hoofd)inspecteurs verschillende meningen hierover geleefd. Of de bijzondere omstandigheden, waaronder de wetstoepassing plaats vond (de specifieke sfeer van het onderwijs, het directe contact tussen inspectie en scholen) op de wetstoepassing van invloed is geweest, laat zich vooralsnog raden. Onderzoek in de inspectiearchieven is nodig om meer zekerheid te verkrijgen.

Ter afsluiting van deze studie wil ik nog enige notities maken over bestuursrechtelijke rechtsvinding. Het is bekend, dat de rechtswetenschappelijke literatuur de problemen van rechtsvinding overwegend heeft benaderd vanuit een privaatrechtelijke invalshoek. Komen verklaart dit hieruit, dat het administratief recht relatief 'nieuw' is en dat daar geen codificatie heeft plaats gevonden. Hij wijst verder op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en het (politiek) omstreden en soms ook discretionaire karakter van de bevoegdheden, rechten en verplichtingen van of jegens openbare ambten, die het administratief recht bevat. Dit brengt met zich mee, dat de administratieve rechter minder aanknopingspunten in wettelijke regelingen heeft dan de burgerlijke rechter 27)

Bij de beoordeling van de wetstoepassing door het rijksschooltoezicht in de jaren 1921-1930 moet men in aanmerking nemen, dat de L O W 1920 niet een geheel nieuwe wet was. Onderwijsrecht had toen reeds een traditie van meer dan een eeuw. Tal van wettelijke bepalingen waren in een continu ontwikkelingsproces gevormd en konden in de wet van 1920 worden overgenomen. Met betrekking tot veel van die bepalingen had zich een toepassingspraktijk ontwikkeld, die ook na 1920 van betekenis bleef. Hoewel na de jaren vijftig de vernieuwing van de onderwijswetgeving in snel tempo op gang is gekomen, vinden wij bv. in de nieuwe wet op het basisonderwijs de sporen van de traditie nog duidelijk terug. Het relatief nieuwe van het bestuursrecht, dat Komen signaleert, is dus bij het onderwijsrecht afwezig. De lange traditie geeft aan het onderwijsrecht in het geheel van het bestuursrecht een speciale plaats, die nog wordt versterkt door de grondwettelijke verankering van de grondbeginselen ervan.

Van belang is vervolgens, dat belangrijke ontwikkelingen in het bestuursrecht zich eerst begonnen te voltrekken na het verstrijken van de periode, waarover dit onderzoek zich uitstreckte. Zo begon de ontwikkeling van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur eerst in de dertiger jaren. In het door mij verzamelde materiaal vond ik naar deze beginselen geen enkele verandering.

Het begrippenapparaat van de L O W 1920 was in de wet zelf niet sterk ontwikkeld. Slechts van het leerplan werden enige zeer grove hoofdlijnen wettelijk vastgelegd en de relatie tot de rooster was onduidelijk. De bestuurspraktijk voor 1920 had aan de centrale begrippen wel een nadere omlijning gegeven, maar de beslissingen van minister en Onderwijsraad, ongetwijfeld geleid door politieke motieven, maakten een verdere ontwikkeling daarvan onmogelijk. Van uitzonderlijke betekenis was mijns inziens de taak van de hoofdinspecteurs om de verbetering en de bloei van het lager schoolwezen te bevorderen, een formule die mijns inziens een soortgelijke betekenis had kunnen hebben en ten dele ook feitelijk heeft gehad als onbepaalde begrippen als openbare orde, algemeen belang e.d., die wij elders in het bestuursrecht vinden. De onmogelijkheid om het gehele terrein van het lager onderwijs als een maatschappelijk subsysteem, dat voor ons volk van fundamentele betekenis was, te laten bestrijken door uit scherp omlinjende begrippen bestaande normen, heeft ook in het geval van de L O W 1920 geleid tot een voltooiing van het systeem met een taakomschrijving van het rijksschooltoezicht, die - zonder dat hij tot staatspedagogiek kon leiden - het lager onderwijs in zijn volle omvang tot voorwerp van de aanhoudende zorg der regering maakte 28). De uitoefening van deze taak vond - behoudens in het geval van de interpellatie-Rutgers in mei 1921 - plaats in de schaduw van een onderwijspolitiek, die van de regering grote terughoudendheid ten aanzien van

het bijzonder onderwijs vroeg en voor een aanzienlijk deel ook buiten het gezichtsveld van de Onderwijsraad.

Een lange wetgevingstraditie, een taak- en bevoegdheidstoedeling aan de inspectie, die op meerdere punten een discretionair karakter niet kon worden ontzegd, een beperkte mogelijkheid om inzake de toepassing van de inrichtingsvoorschriften aan de minister en de Onderwijsraad om een uitspraak te vragen en de grenzen door de onderwijspolitieke situatie bepaald, hebben in hun onderlinge, niet van spanningen vrije relatie de wetstoepassing door het rijksschooltoezicht bepaald. Deze bleef overwegend binnen de grenzen, die door de tekst van de wet en de bedoelingen van de wetgever waren gesteld. Van belangrijke ontwikkelingen in de toepassing van de wet, onder invloed van de maatschappelijke en onderwijsontwikkelingen, dan wel van ontwikkelingen binnen het bestuursrecht, was geen sprake.

De resultaten van de wetstoepassing werden verkregen door toepassing van rechtsvindingsmethoden, die in het privaatrecht gangbaar waren. Dit bevestigt de mening van Komen, dat de privaatrechtelijke rechtsvindingstheorie voor het bestuursrecht betekenis kan hebben. In hoofdstuk 6 vonden wij voorbeelden van:

- grammaticale interpretatie (de betekenis van "voordat" in artikel 11, de procedure van vaststelling en wijziging van leerplannen van openbare scholen),
- systematische interpretatie (nuttige handwerken moet als alle verplichte vakken binnen de normale schooltijden gegeven worden),
- historische interpretatie (de vele verwijzingen naar de bedoelingen van de historische wetgever),
- teleologische interpretatie (aan de laagste klassen mag minder dan 22 uur per week worden gegeven om schoolhygiënische motieven),
- extensieve en restrictieve interpretatie (de taken en bevoegdheden van de oudercommissie, waaromtrent geen eenheid van wetstoepassing ontstond en die soms ruim, soms eng werden geïnterpreteerd).

De interpretatie-arbeid van het rijksschooltoezicht en de Onderwijsraad vond plaats in het kader van de wetstoepassing. Interpretatie kunnen wij met Akkermans omschrijven als het bepalen van de betekenis van (delen van) een wetstekst in verband met de toepassing ervan (29). Ook andere auteurs wijzen op het nauwe verband tussen interpretatie en wets- of rechtstoepassing (30). Voor de hoofdinspecteurs en inspecteurs was het vinden van een bevredigende oplossing voor praktische problemen het motief om de wetstekst aan een nader interpretatie-onderzoek te onderwerpen. De vraag welke van de beschikbare interpretatie-methoden de voorrang verdient, in geval deze methoden ten aanzien van een concrete gebeurtenis tot verschillend resultaat zouden leiden, hebben zij zich niet gesteld. Men krijgt de indruk, dat zij op basis van kennis van de wet, bestuurlijke ervaring en eigen opvattingen over goed onderwijs dikwijls intuïtief de "goede" oplossing vonden en deze vervolgens, wanneer dat wenselijk was, met een wetsinterpreterend betoog onderbouwden. Dit leverde in die zin bevredigende resultaten op, dat rechtsonzekerheid werd weggenomen, in veel gevallen eenheid van wetstoepassing ontstond en het onderwijs in zijn ontwikkeling niet werd belemmerd.

Wel wees ik er eerder op dat, de wetstoepassers in het algemeen er naar streefden de bedoelingen van de wetgever nauwgezet te realiseren. De vraag kan rijzen of dit typerend is en moet zijn voor de bestuursrechtelijke rechtsvinding. Is met name de binding van het bestuur aan de wet een andere en wel meer strikte, dan die van de rechter?

Naar de mening van Larenz moet men hier inderdaad onderscheiden tussen bestuur en rechtspraak. De kern van de rechtsstaat, namelijk de binding van alle staatsorganen aan de wet, geldt naar zijn mening het meest intensief

voor het bestuur, omdat het bestuur door individuele beslissingen, door het geven of weigeren van vergunningen, dikwijls ook door directe dwang, het sterkst ingrijpt in de individuele levenssfeer van de burger 31). Men kan hier reeds direct bij aantekenen, dat toch ook rechterlijke vonnissen op gevoelige wijze en direct in de individuele levenssfeer kunnen ingrijpen. Overtuigend is Larenz evenmin als hij motiveert waarom de positie van de rechter tegenover de wet een andere en vrijere is dan die van de bestuurder. De taken van de rechtspraak zijn, zegt hij, niet tot zuivere toepassing van de wet beperkt. "Um sie 'anzuwenden', müssen sie sie zuvor auslegen, und soweit sich die Gesetze ausfüllungsbedürftiger Maszstäbe bedienen, diese im Blick auf den zu entscheidenden Fall konkretisieren" 32). Maar ook de taak van de bestuurder is niet tot de "zuivere" toepassing beperkt, ook hij moet de wet - alvorens deze toe te passen - verstaan, dat wil zeggen uitleggen. Wij hebben gezien, dat het rijksschooltoezicht en de Onderwijsraad veel interpretatieproblemen hadden op te lossen. Ook invullen van algemene normen met het oog op concreet-individuele gevallen vond plaats, evenals het opvullen van lacunes in de wet, door Larenz ook als kenmerkend voor de taak van de rechter genoemd. Specifiek voor de rechter noemt hij tenslotte nog het verder ontwikkelen van het recht met het oog op gewijzigde verhoudingen en nieuwe inzichten. Doet het bestuur dit ook?

In het verloop van zijn betoog erkent Larenz, dat ook de bestuursbeambte, die een wet toepassen wil de wet moet uitleggen, maar

"wenn es zum Streit kommt, entscheidet das Gericht darüber, ob seine Auslegung richtig war. Insoweit kann man von einem Auslegungsmonopol der Gerichte sprechen. Eine 'gesetzesübersteigende Rechtsfortbildung', wie sie die Gerichte mitunter vornehmlich im Hinblick auf ein bis dahin in seiner vollen Bedeutung noch nicht erkanntes Prinzip oder einen Wandel der Normsituation vornehmen, ist der Verwaltung verwehrt" 33).

Kan de wetstoepassing, die het object van mijn onderzoek was, als een "gesetzesübersteigende Rechtsfortbildung" worden gekenmerkt? Met een eenvoudig ja of nee kan deze vraag niet worden beantwoord. Kroon, minister, Onderwijsraad en inspectie hebben in het algemeen aan de woorden van de wet en de bedoelingen van de wetgever groot gewicht toegekend. Was hier sprake van dezelfde overschatting van de grammaticale en wetshistorische methode, die Kamphuizen nog in 1933, tot zijn grote spijt, onder de beoefenaars van het staats- en administratief recht meende te moeten vaststellen 34)? Sommige uitspraken van met name de minister en de Onderwijsraad wijzen in die richting (zie slot par. 7.3, p. 219). Daar staat echter tegenover, dat de minister niet voor iedere afwijking van de wettelijke voorschriften inzake de inrichting van het onderwijs het aanvragen van een vergunning van de Kroon nodig oordeelde en dat de Onderwijsraad in haar uitspraken over de urenaantallen per week voor bijzondere scholen en de uren voor nuttige handwerken van de woorden der wet afweek. Jurisprudentie op andere artikelen van de L.O.W. 1920 laat zien, dat de Kroon het door de woorden van de wet en de bedoelingen van de wetgever gegeven rechtskader soms doorbrak. Een belangrijk voorbeeld vormt de introductie bij K.B. van 15 maart 1923 nr. 19 van het begrip "normale eisen aan het geven van lager onderwijs te stellen", waarover noch in de wet, noch bij de schriftelijke en mondelinge beraadslaging over het wetsontwerp in de Staten-Generaal met ook maar een enkel woord werd gerept. De Kroon overwoog:

"dat toch het buitengewone recht, den schoolbesturen bij artikel 72 der Lager-onderwijswet 1920 toegekend, eene strikte interpretatie vordert en in het bijzonder het begrip: "verandering der inrichting van het gebouw der school" niet in zoo onbeperkten zin mag worden verstaan,

dat daardoor de gemeenten zouden verplicht kunnen worden tot uitgaven die de normale eischen, aan het geven van lager onderwijs te stellen, verre te buiten gaan;
dat inrichting van het gebouw op zichzelf een geheel onbepaald begrip is dat alleen betekenis verkrijgt door het doel met de inrichting te bereiken;
dat het doel der inrichting van een schoolgebouw is de mogelijkheid te scheppen tot het geven van lager onderwijs volgens de normale eischen die daaraan gesteld mogen worden en eene verandering van inrichting van het gebouw buiten deze grenzen niet als verandering der inrichting in den zin der wet kan worden aangemerkt".

Protesten vanuit het bijzonder onderwijs, dat de normale eisen niet in de wet voorkwamen verhinderden niet, dat deze ook in vele andere uitspraken als criterium werden gehanteerd. Eerst bij de wet van 22 mei 1937 (Stbl. nr. 322) werden de normale eisen in de wet gebracht. Ook andere jurisprudentie op de L.O.W. 1920 meen ik als rechtsvormend en "gesetzesübersteigend" te kunnen kwalificeren. Daartegenover staat dan bv. het K.B. van 14 februari 1933, dat de gemeente Maartensdijk verplichtte tot medewerking aan de stichting van een katholieke school, waarvan slechts een klein deel der leerlingen uit die gemeente zelf afkomstig was, een K.B. dat door Kamphuizen scherp werd bekritiseerd en als "negentiende eeuws" betiteld 35).

De conclusie mag zijn, dat het bestuur, met de toepassing van de L.O.W. 1920 belast, zijn taak niet beperkt achtte tot "zuivere toepassing" van de wet, maar als behartiger van het algemeen belang, op enige punten een bijdrage heeft geleverd aan de rechtsvorming, aan de opvulling van lacunes in de wet en de verfining van haar rechtsinhoud. Drie opmerkingen moeten echter bij deze conclusie nog worden gemaakt.

Niet uit het oog mag worden verloren, dat het in dit onderzoek ging om de eerste tien jaren van een nieuwe wet. De ontwikkelingen in de inrichting van het onderwijs waren in deze jaren niet van dien aard, dat aan het einde van de periode gezegd kon worden, dat de wet verouderd was. Zou dat wel het geval zijn geweest, dan zou dit op de wetstoepassing ongetwijfeld druk hebben uitgeoefend. Niet onwaarschijnlijk is, dat die toepassing zich dan verder zou hebben verwijderd van de bedoelingen van de wetgever, dan nu het geval is geweest. In de jaren zestig maakte staatssecretaris Grosheide de opmerking dat veel scholen zich niet meer hielden aan wat de wet bepaalde 36). Die opmerking veroorzaakte toen geen onrust, leidde niet tot activiteiten van bv. de inspectie om wetsgetrouw handelen af te dwingen en had meer het karakter van een vaststelling van een (blijkbaar onvermijdelijke) feitelijke toestand dan een oproep tot bezinning. Maar de wet was toen veertig jaar oud en het lager onderwijs was sedert 1920 sterk veranderd. In zo'n geval is een rechtsontwikkeling, die het kader van de wet doorbreekt, ook in het bestuursrecht onvermijdelijk en mijns inziens aanvaardbaar.

In de tweede plaats moet worden opgemerkt, dat de binding aan de wet het bestuur en zijn ambtenaren voor dezelfde problemen plaatst als een rechter: zij vraagt vaststelling van wat de wet en de wetgever nu eigenlijk bedoelen. Mijn onderzoek laat zien, dat ook wanneer er sprake is van toepassing van een nieuwe wet, die grondig (in een staatscommissie) is voorbereid en uitvoerig in het parlement is besproken, toch de vraag naar de inhoud van de wet tot meningsverschillen aanleiding geeft. Dat slechts een beperkte verdere ontwikkeling van het recht op de inrichting van het lager onderwijs kon worden geconstateerd, vond haar oorzaak in de politieke omstandigheden, die de minister en de Onderwijsraad ertoe brachten niet een weg op te gaan, die het delicate compromis inzake de schoolstrijd in gevaar kon brengen.

Ook aan de inspectie stelde de nasudderende schoolstrijd grenzen. (Hoofd)inspecteurs hebben getracht de wet zo te verstaan als de wetgever haar had gewild. Toch hebben zij zich - en dat is mijn derde opmerking - vrijer tegenover de wet opgesteld dan de minister en de Onderwijsraad deden. In de wetstoepassing gaven zij aan onderwijskundige argumenten een zwaarder accent wat tot een creatiever omgaan met de wet leidde. Zij hebben voorstellen gedaan om tot herijking van enkele belangrijke begrippen uit de onderwijswetgeving te komen. Hun succes was, zoals wij zagen, niet groot. Het is niet uitgesloten, dat wetstoepassing, die nu nog verborgen ligt in bv. de archieven van de hoofdinspecties, zal aantonen dat in de dagelijkse relatie met openbare en bijzondere scholen de inspecteurs, op de grondslag van de taaken bevoegdheidstoedeling van de wet, ontwikkelingen in het onderwijs hebben voorbereid en gestimuleerd. In dit verband herinner ik aan de zogenaamde leidraadbeweging, die uitging van hoofdinspecteur Welling en enkele van zijn inspecteurs en die in de jaren 1937-1940 de onderwijsvernieuwing, in het bijzonder in het Noorden van het land, krachtig stimuleerde. Van der Velde, die aan deze beweging als inspecteur actief deel had, noemt het een ongewone actie, maar een actie ook die succes had, een succes, dat helaas door de oorlog werd onderbroken 37). De leidraadbeweging valt buiten het bestek van dit onderzoek, maar zij laat zien hoe onder de nog betrekkelijk jonge L.O.W. 1920 inspecteurs, school- en gemeentebesturen en personeel tot een gezamenlijke actie ter "bevordering van de verbetering en de bloei van het lager schoolwezen" konden komen en een brokje constructief onderwijsbeleid avant la lettre konden realiseren. Helaas heeft de schoolstrijd te lang en te veel een practiseren van de wet in de geest van de leidraadbeweging belet.

7.5 CONCLUSIES

1. De inspectie op het lager onderwijs heeft zich in de jaren 1921-1930 niet alleen beschouwd als vertegenwoordigerster van minister en departement op regionaal en lokaal niveau, maar zag het mede als haar taak de belangen van het lager onderwijs bij regering en parlement te verdedigen. De intermediaire functie van de inspectie is echter door regering en volksvertegenwoordiging onvoldoende benut.

2. Nadat aan de schoolopzieners in 1923 een meer zelfstandige positie was toegekend, voldeed de organisatie van het rijksschooltoezicht in het algemeen aan de te stellen eisen. De algemene aanwijzingen, die de minister aan de inspectie gaf, betroffen mede de uitoefening van in de wet aan de inspecteur toebedeelde zelfstandige bevoegdheden. De aanwijzingen hebben niet in alle opzichten tot eenheid van wetstoepassing geleid en waren overigens niet zo talrijk en van een zodanige inhoud, dat aan de traditie van de (tot op zekere hoogte) zelfstandig opererende inspecteur een einde werd gemaakt.

3. De combinatie van taken en bevoegdheden, zoals die in de L.O.W. 1920 was neergelegd, leverde geen noemenswaardige spanningen op. Dit geldt met name voor de koppeling van de controle op de naleving van de wetten aan taken en bevoegdheden als de bevordering van de bloei en de verbetering van het onderwijs en het verstrekken van adviezen en informatie. Het was een voordeel voor het onderwijs, dat de ambtenaar die de naleving van de wetten controleerde dezelfde was als degene, die een aantal andere wettelijke opdrachten vervulde.

4. De opdracht van artikel 180 om de bloei en de verbetering van het lager schoolwezen te bevorderen heeft de inspectie met bijzondere voorliefde uitgeoefend. Zij heeft - zonder daarbij op tegenstand te stuiten - deze opdracht ruim opgevat en haar zorg uitgestrekt tot alle aspecten van het lager onderwijs. In de jaren 1921-1930 werd dit niet als strijdig met de vrijheid van onderwijs ervaren. Wel hebben de (hoofd)inspecteurs in het algemeen een zekere terughoudendheid betracht tegenover denkbeelden en activiteiten, die er op gericht waren het traditionele schoolstelsel fundamenteel te herzien. Deze terughoudendheid vloeyde voort uit het streven om het compromis in de schoolstrijd niet in gevaar te brengen.

5. In aansluiting op conclusie 4 kan het vermoeden worden uitgesproken, dat de inspectie op de vaststelling en wijziging van leerplannen van bijzondere scholen in de jaren 1921-1930 een invloed heeft gehad, die uitreikt boven de mogelijkheden door de artikelen 89 en 90 geboden. Deze invloed werd gesanctioneerd door artikel 180. Nader onderzoek is echter gewenst.

6. In de zorg voor en de verslaggeving over het lager onderwijs gaven de (hoofd)inspecteurs er blijk van uit te gaan van de wettelijke eenheid van het Nederlandse onderwijsstelsel, binnen welke eenheid aan de openbare en de bijzonder scholen juridisch een eigen positie is toegekend.

7. De inspectie heeft meerdere malen voorstellen gedaan om te komen tot een verdere ontwikkeling van enige centrale begrippen uit de wetgeving op het lager onderwijs, met name school en leerplan. Het was vooral de Onderwijsraad, die deze verdere ontwikkeling blokkeerde. Dit is des te opvallender, omdat op enkele andere punten de Onderwijsraad in zijn uitspraken het belang van het onderwijs liet prevaleren boven de duidelijke tekst van de wet. Zonder twijfel heeft de nawerking van de schoolstrijd hier een belangrijke rol gespeeld.

8. Het verdient aanbeveling om onderzoek naar wetstoepassing "on the spot" door openbaar bestuur en openbare diensten te bevorderen. Voor wat het rijks-schooltoezicht betreft zou dit onderzoek zich met name dienen te richten op de archieven van (hoofd)inspecties. In het bijzonder verdient aandacht de vraag of de eigen aard van het onderwijs op de wetstoepassing invloed uitoefent.

1. D.H.M. Meuwissen, *Recht en vrijheid* Inleiding in de rechtsfilosofie, Utrecht 1982, 98
2. D. Langedijk, *De geschiedenis van het protestants-christelijk onderwijs*, Delft 1953, 337.
3. C.J.A. Heydenrijck, *De rechten en plichten van onzen Staat opzichthens het onderwijs der jeugd*, 's-Gravenhage 1899, 9 en 31.
4. Langedijk, idem, 337.
5. C. Hentzen, *De politieke geschiedenis van het lager onderwijs in Nederland* De financieele gelijkstelling 1920-1925, 's-Gravenhage 1928, 810 e.v. Het streven naar een ander subsidiestelsel was ook aanleiding tot het ontstaan van de drie-vrijheden-theorie (het onderscheid in de vrijheid van richting, van oprichting en van inrichting), die men voor het eerst bij Hentzen (832 e.v.) uiteengezet vindt en dus niet bij Pelosi (zie literatuurlijst), zoals F.C.L.M. Crijns (in *Grondrechten*, Serie staats- en bestuursrecht nr. 7, Nijmegen 1982, 497) abusievelijk meent.
6. J.W. van Hulst e.a., *Vernieuwingsstreven binnen het Nederlandse onderwijs in de periode 1900-1940*, Groningen 1970, 113 e.v. en passim
7. D. van den Brink, *De crisis in het onderwijs*. De mogelijkheid van een constructief onderwijsbeleid, Bilthoven 1971, 23 e.v. en passim
8. L. Costers, *De onderwijskundige aspecten van de Lager-onderwijswet 1920*, in: *Uitleg* nr. 225 van 30 december 1970, 19.
9. F.J.P.M. Hoefnagel en A.C.J.M. de Kroon, *Onderwijswetgeving in beweging*, in: *Bestuurswetenschappen*, juni-juli 1982, nr. 5, 269.
10. D.H.M. Meuwissen, idem, 133.
11. P.W.C. Akkermans, *Het verlangde onderwijs*, in: J.M.G. Leune e.a., *Onderwijsplanning als middel van onderwijsbeleid*, Harlingen 1982, p. 25.
12. John Peters, *Medezeggenschap een fiasco?*, in: *School*, nr. 1, september 1983, p. 10-15, "Nog niet het halve werk", samenvattend verslag van een onderzoek naar de resultaten van de Wet Medezeggenschap Onderwijs o.l.v. J.A. van Kemenade, opgenomen in J. Ahlers e.a., *Handboek basisonderwijs*, Deventer 1983.
13. *Het Schoolbestuur*, 44e jaargang, september 1976, no. 9, 304-305.
14. Ph.J. Idenburg, *Naar een constructieve onderwijspolitiek*, Groningen 1970.
15. P. Scholten, *Algemeen deel*, Zwolle 1974(3), 42.
16. W. Duk, R.W.L. Loeb en P. Nicolai, *Bestuursrecht*, Amsterdam 1981, 15.
17. Aldus S.F.L. baron van Wijnbergen in *Krijgsmacht en politiek gezag*, Alphen aan den Rijn 1962, 8, die ook herinnert aan de opmerking van Kruseman, dat aan de inspecteurs van de volkshuisvesting met tact leiding moet worden gegeven.
18. idem, 7.
19. A.M. Donner, *Nederlands bestuursrecht*, Algemeen deel, Alphen aan den Rijn 1974, 109.
20. P. Frissen en M.J.Th.A. van der Putten, *De inspectie van het onderwijs*, in: *MESO*, 4de jaargang, september 1983, p. 2-10
21. Idem, p. 12.
22. Arthur Blumberg, *Supervisors and teachers. A private cold war*. Zie ook John Blackie, *Inspecting and the inspectorate*. London 1970, p. 1, die de vraag of het loutere bestaan van een schooltoezicht niet een belediging is voor leerkrachten "a fair question" vindt; een vraag die hij overigens ontkennend beantwoordt.
23. W.P. Janssen, *Rijksinspectie in discussie*, en enige andere bijdragen, in *Jeugd en School en Wereld*, jaargang LVII 1972-1973, p. 204-220; Jos Ahlers, *Het geheim van de inspectie*, special in *School*, 94 jaargang nr. 5, 24 oktober 1981, 13-28, en enige reacties daarop in het nummer van 21 november 1981.

24. D.H.M. Meeuwissen, op.cit. 133.
25. Zie F.W. ter Spill en A.Q.C. Tak, Onwetmatig bestuur, Geschriften van de Vereniging voor Administratief recht LXXXVI, Alphen aan den Rijn 1981, met name 22-24 en de interventie van van Wijnbergen in het verslag Geschriften VAR LXXXVII, Alphen aan den Rijn 1981, 17-18.
26. Laban-Ligtvoet, IB, 882.
27. A. Komen, Nederlands recht in kort bestek, Deventer 1982(6), 85-86.
28. S.F.L. baron van Wijnbergen, Vrijheid en gebondenheid van het openbaar bestuur, Nijmegen-Utrecht 1955, 9-10.
29. P.W.C. Akkermans, Vrijheid van richting: Een interpretatie. In: Vereniging voor Onderwijsrecht. Onderwijsrecht 1. Algemene ledenvergadering te houden op 25 november 1983, p. 35.
30. Karl Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft. Berlin 1975, p. 228.
31. Karl Larenz, Richtiges Recht. Grundzüge einer Rechtsethik, München 1979, 150.
32. idem, 151.
33. idem, 153.
34. P.W. Kamphuizen, De interpretatie in het staatsrecht, Nijmegen-Utrecht 1933, met name 10 e.v.
35. idem, 13.
36. Geciteerd bij S.J.C. Freudenthal-Lutter, Naar de school van morgen, Alphen aan den Rijn 1971, 201.
37. J.W. van Hulst e.a., idem, 141-142. De leidraadbeweging is genoemd naar twee publicaties van de IIIe hoofdinspectie, die een leidraad gaven voor het onderwijs in de vakken lezen, schrijven, rekenen, Nederlandse taal, geschiedenis en aardrijkskunde. Hierin gaf de inspectie haar opvattingen over aard en omvang van de leerstof en de wijze waarop de leerstof gebruikt kon worden. De leidraad werd door inspecteurs in gesprekken met school- en gemeentebesturen en personeel toegelicht.

"The Miraculous Office" - The National School Inspectorate and the Application of the Primary Education Act of 1920 during the period 1921 - 1930

This book is the result of a study of the application, by the Dutch National School Inspectorate, of the Primary Education Act of 1920, during the period from 1921 to 1930. The study limits itself to the application of the statutory regulations concerning the organization of ordinary primary education (i.e. subjects, duration of the courses, curriculum, timetable, admission of pupils, the aims of state education, the parents' committees and religious education in state schools).

Chapter 1 discusses the aims of the present study. It contains introductory remarks on the application of laws, and explains the composition of the book. Chapters 2 and 3 then provide a concise history of the legislation on the subject of primary education, from the first School Act of 1801 up to the introduction of the Primary Education Act on the 1st of January, 1921, insofar as this concerns the statutory regulation of the National School Inspectorate (Chapter 2) and the organization of ordinary primary education (Chapter 3).

As early as 1801 the National School Inspectorate, which consisted of the Minister of the Interior (from 1918 onwards the Minister of Education) and his subordinate Chief Inspectors, Inspectors and Assistant Inspectors, was also given other tasks besides supervising the application of the law. These tasks included promoting the improvement and prosperity of primary education by means of consultations with municipal and other authorities. The statutory regulations for the organization of education developed gradually, a development which was characterized by an extension of the number of compulsory subjects, a progressive centralization and a large degree of standardization for both independent and state schools, for instance as regards subjects and the main features of the curriculum.

Chapter 4 contains a short sketch of the political and educational developments during the years between 1921 and 1930.

The initial situation regarding the application of the law and the conditions under which this was to be realized having thus been indicated, Chapters 5 and 6 discuss the actual application of the law, as it was realized during the ten years after the introduction of the Primary Education Act. For this purpose, use was made of the annual reports on the state of education, the jurisprudence on educational legislation, the parliamentary history of the Primary Education Act of 1920, the literature, and data from the archives of the Ministry of Education and Science and the Educational Council. The conclusions from the study, as presented at the end of Chapter 7, may be summarized as follows:

1. During the period 1921-1930, the Inspectorate for Primary Education did not regard itself exclusively as the regional and local representative of the Minister and his Department, but also saw it as its task to defend the interests of primary education towards the Government and Parliament. This mediatory function of the Inspectorate has however been insufficiently utilized by Government and Parliament.

2 After the Assistant Inspectors had been granted a more autonomous position in 1923, the organization of the National School Inspectorate generally satisfied the demands made of it. The general guidelines which the Inspectorate received from the Minister also concerned the execution of autonomous powers which the law gave the Inspector. The guidelines have not in all respects led to a unified application of the law. They were not so numerous or of such content as to terminate the tradition of the (relatively) autonomous Inspector.

3 The combination of tasks and powers as laid down in the Primary Education Act of 1920 did not result in significant tensions. This is true in particular of the combination of supervising the application of laws and tasks and powers such as promoting the prosperity and improvement of education and giving advice and information. Education benefitted from the fact that the official supervising the application of the law was also the person to fulfil a number of other statutory tasks.

4 The instruction, given in Article 180, to promote the prosperity and improvement of primary education was executed by the Inspectorate with singular dedication. It has - without encountering any resistance - taken a broad view of its task and extended its care to all aspects of primary education. In the period from 1921 to 1930 this was not regarded as contravening the freedom of education which was guaranteed by the Constitution. It may be said, on the other hand, that the (Chief)Inspectors have on the whole shown a certain reticence with regard to views and activities aimed at a fundamental revision of the traditional educational system. This reticence resulted from an endeavour not to endanger the compromise in the 'schools controversy', the conflict between state and independent (denominational) organizations about the administrative power over the educational system (ca 1820-1920).

5 With reference to conclusion number 4, it may be supposed that the Inspectorate has had an influence on the drawing-up of, and changes in, the curriculum of independent (denominational) schools during the period from 1921 to 1930, an influence which extended beyond the options provided by Articles 89 and 90. This influence was sanctioned by Article 180. However, further research in this field is required.

6. In their care for and reports on primary education, the (Chief)Inspectors give evidence of their assumption that the Dutch educational system is a legal unity, within which unity the state and denominational schools each have their own legal status.

7 The Inspectorate has on several occasions made propositions aimed at a further development of some key concepts in the legislation concerning primary education, in particular the concepts of school and curriculum. It was especially the Educational Council which blocked these further developments. This is all the more striking since on a number of other points the Educational Council in its judgements allowed the interests of education to prevail over the clear text of the law. Doubtlessly, the aftermath of the 'schools controversy' has played an important role in this matter.

8 It is advisable to promote further research into 'on the spot' application of the law by public administration and public services. As far as the National School Inspectorate is concerned, this research should concentrate especially on the archives of the (Chief)Inspectorates. In particular, attention should be given to the question whether the distinctive

characteristics of education and the teaching profession have had any influence on the application of the law.

N.B. Waar een artikel bij de technische herziening in 1923 een wijziging onderging, heb ik in de linker kolom de wetstekst van 1 januari 1921 en in de rechter kolom de wetstekst van 16 februari 1923 vermeld.

Artikel 2

1. Onder lager onderwijs begrijpt deze wet het onderwijs in:
 - a. lezen;
 - b. schrijven;
 - c. rekenen;
 - d. Nederlandsche taal;
 - e. vaderlandsche geschiedenis;
 - f. aardrijkskunde;
 - g. kennis der natuur;
 - h. zingen;
 - i. teekenen;
 - j. lichamelijke oefening;
 - k. nuttige handwerken voor meisjes;
2. Aan lagere scholen kan bovendien onderwijs gegeven worden in:
 - l. Fransche taal;
 - m. Duitsche taal;
 - n. Engelsche taal;
 - o. wiskunde;
 - p. handelskennis;
 - q. algemeene geschiedenis;
 - r. handenarbeid;
 - s. landbouwkunde;
 - t. tuinbouwkunde;
 - u. fraaie handwerken voor meisjes;
3. Onder vaderlandsche geschiedenis, vermeld in het eerste lid onder e, is mede begrepen de eenvoudigste kennis der gemeente-, provinciale en staatsinrichting van Nederland en onder kennis der natuur, vermeld onder g van genoemd lid, de eenvoudigste kennis der gezondheidsleer.

Artikel 3, lid 2

Het gewoon lager onderwijs, voor zoover het geheel of gedeeltelijk uit openbare kassen wordt bekostigd, wordt gegeven in scholen met tenminste zeven achtereenvolgende leerjaren. Het leerplan omvat voor de eerste zes leerjaren de vakken, in artikel 2 vermeld onder a tot en met k. Daaraan kan het vak, in dat artikel vermeld onder r, en kunnen voor het hoogere leerjaar of de hoogere leerjaren bovendien een of meer der andere vakken, in dat artikel vermeld onder l tot en met u, worden toegevoegd. Daar, waar Wij de gelegenheid om aansluitend lager onderwijs in het zevende leerjaar te ontvangen in voldoende mate op andere wijze verzekerd achten, of waar bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven, kunnen Wij vergunning verleen. dat het onderwijs aan eene of meer bepaalde scholen minder dan zeven achtereenvolgende leerjaren omvat.

Artikel 11

1. Wij bepalen, den Onderwijsraad gehoord, den leeftijd, welken de kinderen moeten bereiken hebben, voordat zij tot de school voor gewoon lager onderwijs worden toegelaten.

2. Wij behouden Ons voor, mede den leeftijd te bepalen, den Onderwijsraad gehoord, waarop de kinderen die school moeten verlaten.

Artikel 12, leden 1 en 2

1. De tot de school toegelaten kinderen zijn in elke klasse verplicht aan het onderwijs in alle de aldaar onderwezen vakken deel te nemen.

2. Van de geregelde deelneming aan het onderwijs in het vak, in artikel 2 vermeld onder j, kan door burgemeester en wethouders of, waar het eene bijzondere school betreft, door het bestuur hiervan vrijstelling worden verleend, doch alleen op grond van ingewonnen geneeskundig advies.

Artikel 19, lid 3

Het onderwijs omvat de vakken, in artikel 2 vermeld onder a tot en met k, en daar, waar genoegzame behoefte aan uitbreiding bestaat, een of meer of wel alle vakken, vermeld in dat artikel onder l tot en met u.

Artikel 20

Aan elke openbare lagere school of aan openbare lagere scholen van dezelfde soort in eene gemeente wordt eene oudercommissie verbonden. Bij algemeenen maatregel van bestuur worden de inrichting, de samenstelling, de bevoegdheden en de wijze van verkiezing geregeld, den Onderwijsraad gehoord.

Artikel 22

1. De besluiten van den gemeenteraad betreffende het getal der scholen en de vakken, welke op de scholen zullen onderwezen worden, worden aan Gedeputeerde Staten medege-deeld. Zoo Gedeputeerde Staten het getal scholen of den omvang van het onderwijs onvoldoende achten, bevelen zij, den hoofdinspecteur gehoord, vermeerdering.

1. Telken jare in de maand Januari doen burgemeester en wethouders aan Gedeputeerde Staten mededeeling, volgens den toestand op den eersten dier maand, van het aantal openbare scholen in de gemeente, van de plaats waar elk dier scholen is gevestigd, van het aantal op elke school ingeschreven leerlingen, en van het aantal leerlingen dat in elke school naar de voorschriften van den in artikel 6 bedoelden algemeenen maatregel van bestuur mag worden toegelaten, alsmede van de vakken waarin op elke school onderwijs wordt gegeven.

2. Zoo Gedeputeerde Staten het aantal scholen of den omvang van het onderwijs onvoldoende achten, bevelen zij, den hoofdinspecteur gehoord, vermeerdering.

3. Zoo Gedeputeerde Staten het aantal scholen te groot achten, bevelen zij, den hoofdinspecteur gehoord, vermindering, en bepalen zij daarbij op welke wijze die vermindering zal ge-

2 Gelijke vermeerdering kunnen Wij, Gedeputeerde Staten gehoord, bevelen

Artikel 23

1 De besluiten van den gemeenteraad betreffende
a de plaats, waar een schoollokaal zal zijn gevestigd,

b de vermindering van het getal scholen of van den omvang van het onderwijs,
c de vereeniging eener school met of hare vervanging door andere,
d de sluiting eener school of de schorsing van het onderwijs aan eene school,

worden aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten, den hoofdinspecteur gehoord, onderworpen

2 De artikelen 196, 197, 198, 200, 201 en 202 der Gemeentewet zijn ten deze van toepassing

Artikel 25

1 De regeling van de schooltijden en van de vacantien, het leerplan en de aanwijzing van de bij het onderwijs te gebruiken boeken en de verdeeling der school in klassen worden door het hoofd der school, na bespreking met de gezamenlijke onderwijzers, ontworpen en door burgemeester en wethouders, na kennisneming van de bij die bespreking ingediende afwijkende voorstellen, in overeenstemming met den inspecteur vastgesteld, en zoo noodig gewijzigd Wij bepalen, den Onderwijsraad gehoord, op welke wijze het ontwerpen, vaststellen en wijzigen geschiedt indien de rege-

schieden

4 Gelijke beslissingen, als in het tweede en derde lid bedoeld, kunnen Wij nemen, Gedeputeerde Staten gehoord

1 De besluiten van den gemeenteraad betreffende

a de plaats, waar een nieuw schoolgebouw of schoollokaal zal worden gesticht,
b de vermeerdering van het aantal scholen,
c de vermindering van het aantal scholen,

d de tijdelijke sluiting eener school of de schorsing van het onderwijs aan eene school,
e de vermindering van den omvang van het onderwijs aan eene school,
worden aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten, den hoofdinspecteur gehoord, onderworpen

2 (Ongewijzigd)

1 De regeling van de schooltijden, die van de vacantien, het leerplan, de lijst der bij het onderwijs te gebruiken boeken en de verdeeling der school in klassen worden door het hoofd der school, na bespreking met de gezamenlijke onderwijzers, ontworpen en door burgemeester en wethouders, na kennisneming van de bij die bespreking ingediende afwijkende voorstellen, in overeenstemming met den inspecteur vastgesteld en zoo noodig gewijzigd Wij bepalen, den Onderwijsraad gehoord, op welke wijze het ontwerpen, vaststellen en wijzigen geschiedt indien de regeling

ling voor meer dan een school
gelijkelijk werkt.

voor meer dan eene school ge-
lijkelijk werkt.
Het hoofd der school stelt na
overleg met de onderwijzers
den rooster van lesuren vast.
Burgemeester en wethouders
kunnen dien in overeenstemming
met den inspecteur wijzigen.

2. Het leerplan geeft den omvang van het onderwijs aan en de verdeeling van de leerstof over de klassen. Het moet voorts het aantal uren aanwijzen, dat besteed zal worden aan elk vak afzonderlijk, alsmede het aantal leerjaren voor elk vak, en de verdeeling der leerstof over de verschillende leerjaren, opdat een voldoende en regelmatig voortschrijdend onderwijs in die leervakken wordt verkregen.

3. Bij verschil tusschen burgemeester en wethouders en den inspecteur beslist Onze Minister, den Onderwijsraad gehoord.

4. In elk schoolvertrek wordt de rooster van lesuren voor de in dat vertrek geplaatste klasse, waarop tevens de feestdagen en vacantiетijden zijn vermeld, op een zichtbare plaats opgehangen.

5. Wij kunnen, den Onderwijsraad gehoord, vergunning verleenē, dat ten behoeve van de bijzondere inrichting van het onderwijs aan eene school of eene groep van scholen wordt afgeweken van het bepaalde in het tweede lid van dit artikel en in verband daarmee van het bepaalde in het eerste lid van artikel 2 en in het tweede en vierde lid van artikel 3.

Artikel 26

1. Bij de regeling der schooltijden wordt door het vrij geven van uitdrukkelijk in de regeling genoemde uren gezorgd, dat de schoolgaande kinderen in de schoollokalen of elders godsdienstonderwijs van de godsdienstleeraren kunnen genieten. De voor het godsdienstonderwijs bestemde uren vallen binnen de schooltijden en worden voor elke school vastgesteld in overeenstemming met den door de kerkelijke gemeente of de plaatselijke kerk voor die school aangewezen godsdienstleeraar, of met die kerkelijke gemeente of plaatselijke kerk zelve, welke den godsdienstleeraar voor dit doel aanwijst.

2. Onder voorwaarden, door burgemeester en wethouders na overleg met den inspecteur te bepalen, worden de schoollokalen, zoo noodig verwarmd en verlicht, kosteloos voor dit godsdienstonderwijs beschikbaar gesteld.

3. Bij verschil omtrent het vrij geven of het beschikbaar stellen, in het eerste en tweede lid bedoeld, tusschen hen, die daartoe moeten medewerken, beslist Onze Minister, den Onderwijsraad gehoord.

4. Voor de toepassing van dit artikel worden met kerkelijke gemeenten gelijkgesteld vereenigingen, welke zich met het geven van godsdienstonderwijs aan schoolgaande kinderen belasten, en dit ter kennis van het gemeentebestuur hebben gebracht, mits deze vereenigingen voldoen aan bij algemeenen maatregel van bestuur te stellen eischen.

Artikel 42

1. Het schoolonderwijs wordt onder het aanleeren van gepaste en nuttige kundigheden dienstbaar gemaakt aan de ontwikkeling van de verstandelijke vermogens der kinderen, aan hunne lichamelijke oefening en aan hunne opleiding tot alle christelijke en maatschappelijke deugden.

2. De onderwijzer onthoudt zich van iets te leeren, te doen of toe te laten wat strijdig is met den eerbied, verschuldigd aan de godsdienstige begrippen van andersdenkenden.

3. Wij kunnen den onderwijzer, die zich in dit opzicht aan plichtverzuim schuldig maakt, voor ten hoogste een jaar en bij herhaling der overtreding

voor onbepaalde tijd in zijne bevoegdheid tot het geven van onderwijs aan eene openbare school schorsen

4 Het geven van godsdienstonderwijs blijft aan de godsdienstleeraren overgelaten

Artikel 43

1 Op bezwaarschriften tegen het in de school gebruik maken van bepaald aangewezen leerboeken beslist Onze Minister, den Onderwijsraad gehoord

2 Zijne beslissing wordt in de "Staatscourant" openbaar gemaakt

3 Burgemeester en wethouders verbieden den onderwijzer, die een aldus afgekeurd leerboek gebruikt, hiermede voort te gaan

4 In geval van ongehoorzaamheid geeft de gemeenteraad aan den onderwijzer een niet-eervol ontslag

Artikel 89, leden 1, 2 en 3

1 De school staat onder het bestuur van eene instelling of vereeniging, die rechtspersoonlijkheid bezit Die instelling of vereeniging is geldelijk onafhankelijk van het aan de school verbonden personeel

2 Het leerplan wordt aan den inspecteur medegedeeld Het mag niet door den Onderwijsraad als niet voldoende aan de wettelijke vereischten afgekeurd zijn

3 Het onderwijs wordt gegeven volgens een aan den inspecteur medegedeelden en in een der schoolvertrekken op eene zichtbare plaats opgehangen rooster van lesuren, waarop tevens de feestdagen en vacantietijden zijn vermeld

Artikel 90, leden 1 tot en met 6

1 Het leerplan, bedoeld in artikel 89, tweede lid, geeft den omvang van het onderwijs aan en de verdeeling van de leerstof over de klassen Dit onderwijs moet gedurende niet minder dan veertig normale schoolweken per jaar worden gegeven aan scholen voor gewoon lager onderwijs gedurende ten minste twee en twintig uren, aan scholen voor uitgebreid lager onderwijs gedurende ten minste veertien uren per week, waarvan aan beide soorten van scholen ten hoogste twee uren in het vak, vermeld in artikel 2 onder k Het leerplan moet voorts voor elke school het aantal uren aanwijzen, dat besteed zal worden aan elk vak afzonderlijk, alsmede het aantal leerjaren voor elk vak en de verdeeling der leerstof over de verschillende leerjaren, opdat een voldoende en regelmatig voortschrijdend onderwijs in die leervakken wordt verkregen Bovendien kan het leerplan

1 Het leerplan, bedoeld in artikel 89, tweede lid, geeft den omvang van het onderwijs aan en de verdeeling van de leerstof over de klassen Dit onderwijs moet gedurende niet minder dan veertig normale schoolweken per jaar worden gegeven aan scholen voor gewoon lager onderwijs gedurende ten minste twee en twintig uren per week, aan scholen voor uitgebreid lager onderwijs gedurende ten minste veertien uren per week in het eerste en gedurende ten minste tien uren per week in het tweede en hogere leerjaren, van welke beide aantallen ten hoogste twee uren voor het vak, vermeld onder k, mogen bestemd zijn Het leerplan moet voorts (verder ongewijzigd)

vakken omvatten verband houdende met de richting van het onderwijs

2 Indien de inspecteur van oordeel is, dat het leerplan niet voldoet aan de wettelijke vereischten en het schoolbestuur weigert het te wijzigen, kan hij den Onderwijsraad verzoeken dit uit te maken

3 Bij de beoordeeling van het leerplan komt de richting van het onderwijs niet in aanmerking

4 Afwijking van den rooster van lesuren kan plaats hebben met toestemming van het bestuur en den inspecteur.

5 Indien de inspecteur willekeurige afwijking van den rooster van lesuren of van het leerplan heeft vastgesteld, doet hij daarvan binnen tien dagen schriftelijk mededeeling aan Onze Minister, alsmede aan het schoolbestuur. Onze Minister beslist, den Onderwijsraad gehoord, of de vastgestelde afwijking aanleiding geeft tot geheele of gedeeltelijke inhouding van de vergoeding, bedoeld in de artikelen 97 en 101. Van die beslissing wordt mededeeling gedaan aan het bestuur der gemeente, waar de school is gevestigd, aan den inspecteur en aan het bestuur der school.

Wij kunnen, den Onderwijsraad gehoord, vergunning verleen, dat ten behoeve van de bijzondere inrichting van het onderwijs aan eene school of eene groep van scholen wordt afgeweken van het bepaalde in het eerste lid van dit artikel en in verband daarmee van het bepaalde in het eerste lid van artikel 2 en in het tweede en vierde lid van artikel 3.

Artikel 99, lid 2

Onze Minister beslist of voldaan is aan de eischen en voorwaarden, in de artikelen 88 tot en met 96 en 98 gesteld, bepaalt het bedrag der vergoedingen en deelt zijne beslissing onverwijld mede aan het bestuur der gemeente, waar het onderwijs is gegeven, en aan het bestuur dat de aanvraag deed.

Artikel 106

1. In gemeenten, die niet eene of meer overeenkomstige openbare scholen in stand houden, mag de toegang tot eene bijzondere school, waarvan de kosten van instandhouding volgens de artikelen 97 tot en met 104 uit de openbare kassen worden vergoed, tenzij de school uitsluitend voor interne leerlingen bestemd is, aan geen leerling geweigerd worden op grond van godsdienstige gezindheid

2. Ingeval tot eene bijzondere school, als bedoeld in het eerste lid, leerlingen van andere godsdienstige gezindheden zijn toegelaten dan voor wie krachtens de statuten de school wordt in stand gehouden, zijn zij van de verplichting tot het volgen van godsdienstonderwijs vrijgesteld.

Artikel 193, lid 1

Scholen voor gewoon lager onderwijs mogen van het tijdstip van het in werking treden dezer wet af nog gedurende vijf jaren zijn ingericht overeenkomstig artikel 2bis, tweede lid, der wet van 1878

N.B. Bij de wet van 30 december 1925 werd de overgangstermijn met één jaar verlengd.

Artikel 195

1. Het bij deze wet in artikel 2 onder j vermelde onderwijs in lichamelijke oefening wordt met 1 Januari 1936 verplicht voor alle openbare en voor alle

bijzondere scholen, als bedoeld in artikel 88, bestemd voor gewoon en uitgebreid onderwijs.

2. Tot dien datum kan van de verplichting tot het geven van dit onderwijs door Gedeputeerde Staten, den inspecteur gehoord, voor eene bepaalde openbare school telkens voor ten hoogste twee jaren vrijstelling worden verleend. Die vrijstelling kan worden verleend onder voorwaarde, dat aan de school althans onderwijs wordt gegeven in de in artikel 2 onder j der wet van 1878 vermelde vrije en orde-oefeningen der gymnastiek.

Artikel 203

De vergoeding van het Rijk aan de gemeenten, bedoeld in artikel 56, en de vergoeding van het Rijk en de gemeenten aan de besturen der scholen voor gewoon lager onderwijs, bedoeld in artikel 97, eerste lid, en artikel 101, eerste lid, worden over de jaren 1922 tot en met 1924 uitbetaald ook indien de scholen, waarvoor niet de vergunning is verleend, bedoeld in het tweede lid van artikel 3, minder dan zeven achtereenvolgende leerjaren tellen.

Artikel 172

1. Het toezicht over het lager onderwijs in het geheele Rijk is aan Onzen Minister opgedragen.
2. Dat toezicht wordt onder zijne bevelen uitgeoefend door de hoofdinspecteurs, de inspecteurs, en de schoolopzieners.

Artikel 173

1. De hoofdinspecteurs, de inspecteurs en de schoolopzieners worden door Ons benoemd, geschorst en ontslagen.
2. Zij zijn in een bepaald aangewezen ambtsgebied of in algemeenen dienst werkzaam.
3. Zij genieten, behalve eene vaste jaarwedde, vergoeding voor reis- en verblijfkosten uit 's Rijks kas.
4. Zij bekleedden geene ambten of bedieningen zonder Onze toestemming.

Artikel 174

1. Aan de hoofdinspecteurs en de inspecteurs kunnen bureau-ambtenaren worden toegevoegd.
2. Zij worden door Onzen Minister benoemd, geschorst en ontslagen, en genieten eene vaste jaarwedde.

Artikel 175

Door Ons geschiedt de verdeeling der werkzaamheden tusschen de hoofdinspecteurs, de inspecteurs en de schoolopzieners, voor zoover daarin niet door de wet is voorzien; de indeling van het Rijk in hoofdinspectien en inspectien; de regeling der wijze van vervanging van hoofdinspecteurs, inspecteurs en schoolopzieners in geval van ziekte, afwezigheid, schorsing of ontstentenis; en de regeling van de toevoeging aan hoofdinspecteurs en inspecteurs van bureau-ambtenaren.

Artikel 176, lid 1

Het plaatselijk toezicht wordt uitgeoefend door burgemeester en wethouders.

Artikel 178

Behalve de ambtenaren, in artikel 8 onder 1 tot en met 6 van het Wetboek van Strafvordering genoemd, zijn tot het opmaken van proces-verbaal van de overtredingen dezer wet, en van andere wetten en verordeningen op het lager onderwijs bevoegd de hoofdinspecteurs, de inspecteurs, de schoolopzieners, de leden van het college van burgemeester en wethouders en de ambtenaren, bedoeld in artikel 176, derde lid, ieder binnen de grenzen van zijn ambtsgebied.

Artikel 179, lid 1

Voor de hoofdinspecteurs, de inspecteurs, de schoolopzieners, de leden van het college van burgemeester en wethouders, de voorzitters en leden der commissie, bedoeld in artikel 176, tweede lid, en de ambtenaren, bedoeld in artikel 176, derde lid, ieder binnen de grenzen van zijn ambtsgebied, moeten alle scholen, waar lager onderwijs wordt gegeven, zoo openbare als bijzondere, steeds toegankelijk zijn en op hunne aanvraag onverwijld worden ge-

opend. De hoofden der scholen en de overige onderwijzers zijn gehouden aan hen of aan Onzen Minister de verlangde inlichtingen omtrent de school en het onderwijs te geven. Zij zijn hiertoe verplicht in elken vorm, waarin die inlichtingen gevraagd worden, hetzij schriftelijk, hetzij mondeling, en zoowel bij gelegenheid van het schoolbezoek, als op andere tijdstippen.

Artikel 180

De hoofdinspecteurs trachten, zoo door schoolbezoek als door mondeling en schriftelijk overleg met de inspecteurs, de schoolopzieners, de gemeentebesturen en de commissiën, de verbetering en den bloei van het lager schoolwezen te bevorderen; zij lichten Onzen Minister voor omtrent alle onderwerpen, waarover hun oordeel gevraagd wordt; zij vervaardigen uit de jaarlijksche verslagen der inspecteurs en uit hunne eigen aantekeningen jaarlijks een beredeneerd verslag omtrent den toestand van het onderwijs, dat aan hun toezicht is opgedragen en zenden dit vóór 1 Mei aan onzen Minister.

Artikel 181, lid 1

De inspecteurs zorgen voortdurend bekend te blijven met den toestand van het onderwijs, dat aan hun toezicht is opgedragen; bezoeken de scholen, waar dat onderwijs wordt gegeven, en houden van dat schoolbezoek nauwkeurig aantekening; waken dat de verordeningen op het lager onderwijs stipt nageleefd worden; treden in overleg met de gemeentebesturen en de commissiën; doen zoowel aan den hoofdinspecteur als aan de gemeentebesturen de voorstellen, die zij in het belang van het onderwijs achten, en geven den hoofdinspecteur alle inlichtingen, die hij verlangt.

Artikel 182

1. De schoolopzieners oefenen hunne werkzaamheden uit onder de hoofdinspecteurs en de inspecteurs, die bevoegd zijn hun de opdrachten te verstrekken, welke zij in het belang van den dienst gewenscht achten.

2. Overal waar deze wet de medewerking van den inspecteur vordert is de schoolopziener bevoegd in zijne plaats op te treden, tot uitoefening van zijne werkzaamheden krachtens algemeene of bijzondere opdracht, hetzij op grond van de algemeene of bijzondere opdracht, hetzij op grond van de verdeeling volgens artikel 175, hetzij volgens het vorige lid.

Artikel 183

1. De hoofdinspecteurs en de inspecteurs hebben toegang tot de vergaderingen van alle commissiën, bedoeld in artikel 176, tweede lid, binnen hun ambtsgebied en kunnen zoodanige vergaderingen beleggen. De schoolopzieners hebben mede toegang tot die vergaderingen.

2. In de vergadering hebben zij eene raadgevende stem.

- Jos Ahlers, Het geheim van de inspectie, in: School, 9e jaargang nr 5, 24 oktober 1981, 13-28
- P.W.C. Akkermans, Vrijheid van richting Een interpretatie, in: Vereniging voor Onderwijsrecht Onderwijsrecht 1. Algemene ledenvergadering te houden op 25 november 1983
- L.J. van Apeldoorn, Inleiding tot de studie van het Nederlandse recht, bewerkt door J.C.N. Leyten, Zwolle 1972.
- De bestuursvorm van het openbaar onderwijs, Paper t.b.v. de studiedag op 15 april 1982 aan de Erasmus-Universiteit van Rotterdam (niet gepubliceerd).
- John Blackie, Inspecting the inspectorate, London 1970
- S. Blaupot ten Cate en A. Moens, De wet op het lager onderwijs met aantekeningen, Groningen 1879.
- Arthur Blumberg, Supervisors and teachers. A private cold war. Second edition. Berkeley 1980.
- P.Th.F.M. Boekholt, Het lager onderwijs in Gelderland 1795 - 1858, Zutphen 1978.
- G. Bolkestein, De wettelijke 'neutraliteits'-bepalingen voor het openbaar onderwijs, een geschiedkundig overzicht, Groningen 1939.
- D. van den Brink, De crisis in het onderwijs De mogelijkheid van een constructief onderwijsbeleid, Bilthoven 1971.
- Bijdragen tot de geschiedenis van de wording der nieuwe wet op het Lager Onderwijs, Haarlem 1878.
- L. Coster, Onderwijskundige aspecten van de Lager-onderwijswet 1920. Uitleg, 30 december 1970, 225, 18-21
- L. Dasberg en J.W.G. Jansing, Meer kennis meer macht. Het Nederlandse onderwijs 1843-1914, Haarlem 1978.
- G. Diephuis, Handleiding tot de kennis der wetgeving op het lager onderwijs in Nederland, Groningen 1859.
- A.M. Donner, Nederlands bestuursrecht, Algemeen deel, aan den Rijn 1973.
- K. Doornbos, Opstaan tegen het zittenblijven, 's-Gravenhage 1969.
- H. Douma, De ontwikkeling van het lager onderwijs in Nederland, Zutphen 1922.
- H. Drop, 'De Onderwijsraad gehoord', 's-Gravenhage 1964.
- W. Duk, R.W.L. Loeb en P. Nicolai, Bestuursrecht, Amsterdam 1981.
- R.W. Feikema, De totstandkoming van de schoolwet van Kappeyne. Bijdrage tot de kennis van de parlementaire geschiedenis van Nederland, Amsterdam 1929.
- P. Frissen en M.J.Th.A. van der Putten, De inspectie van het onderwijs, in: MESO, 4de jaargang, september 1983, 2-10
- H. Franken e.a., Inleiden tot de rechtswetenschap, Arnhem 1982.
- S.J.C. Freudenthal-Lutter, Naar de school van morgen, Alphen aan den Rijn 1971.
- J.J. Gielen e.a., Pacificatie en de zuilen, Meppel 1965.
- A.M. van der Giezen, De eerste fase van de schoolstrijd in Nederland (1795-1813), Assen 1937.
- Grondrechten, Serie staats- en bestuursrecht nr. 7, Nijmegen 1982.
- Handboek basisonderwijs, onder redactie van J. Ahlers e.a., Deventer 1983.
- Handelingen van de Regering en de Staten-Generaal over de herziening der grondwet 1847-1848, 's-Gravenhage 1948.
- Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, met bijlagen
- C. Hentzen, De politieke geschiedenis van het lager onderwijs in Nederland. De financiële gelijkstelling 1913-1920, 's-Gravenhage 1925.
- C. Hentzen, De politieke geschiedenis van het Lager Onderwijs in Nederland. De financiële gelijkstelling 1920-1925, 's-Gravenhage 1928.

- C Hentzen, De politieke geschiedenis van het Lager Onderwijs in Nederland De financiële gelijkstelling 1926-1929, s-Gravenhage 1932
- C Hentzen, De politieke geschiedenis van het Lager Onderwijs in Nederland De vestiging van het staatsmonopolie 1795-1813, 's-Hertogenbosch 1920
- C J A Heydenrijck, De rechten en plichten van onzen staat opzichtsens het onderwijs der jeugd s-Gravenhage 1899
- I van Hoorn, De Nederlandsche Schoolwetgeving voor Het Lager Onderwijs, 1796-1907 Wetten, Instructies, Koninklijke Besluiten enz, Groningen 1907
- F J P M Hoefnagel en A C J M de Kroon, Onderwijswetgeving in beweging Bestuurswetenschappen juni-juli 1982, 5, 266-309
- P F Hubrecht De wet op het lager onderwijs en de daarbij behorende verordeningen van aantekeningen betreffende hare uitvoering voorzien, s Gravenhage 1888
- J W van Hulst e a, Vernieuwingsstreven binnen het Nederlandse onderwijs in de periode 1900-1940, Groningen 1970
- Ph J Idenburg, Naar een constructieve onderwijspolitiek, Groningen 1970
- Ph J Idenburg, Schets van het Nederlandse Schoolwezen, Groningen 1964
- W P Janssen, Rijksinspectie in discussie, in Jeugd in School en Wereld, Jaargang LVII, 1972-1973, 204-220
- P W Kamphuisen, De interpretatie in het staatsrecht, Nijmegen-Utrecht 1933
- Th M Ketelaar, Wet tot regeling van het lager onderwijs, Zutphen 1907
- A Komen, Nederlands recht in kort bestek, Deventer 1982(6)
- Koninklijke Besluiten tot uitvoering van de Lager-onderwijswet 1920, Alphen aan den Rijn 1921
- A F A Korsten, Evalueren van wetten Bestuurswetenschappen, december 1981, 7, 462-483
- J J Kreenen en J H G Boissevain, De schoolwet opgehelderd door eene aantekening, Arnhem 1861
- R Kranenburg, Het Nederlandsch staatsrecht, Eerste en Tweede deel, Haarlem 1933
- J Kruseman, Woningwet met bijlagen, tweede druk, Haarlem 1921
- P Laban, De leerplichtwet met aantekeningen, Alphen aan den Rijn 1925
- P Laban en J C Ligthoet, Lager-onderwijswet 1920, met aantekeningen, ontleend aan de officieele stukken der Staten-Generaal, aan administratieve beslissingen en aan de litteratuur, de Deelen IA, IB, II, Vervolg op Deelen IA, IB en II Tweede Vervolg op de Deelen IA, IB, en II, Alphen aan den Rijn, 1926-1937
- A B Lam, Openbaar of bijzonder onderwijs? De visie van Mr. J J L van der Brugghen op het schoolvraagstuk in Nederland, Pedagogische cahiers nr 4, s-Hertogenbosch z j
- D Langedijk, De geschiedenis van het protestants-christelijk onderwijs, Delft 1953
- D Langedijk, De schoolstrijd in de eerste jaren na de wet van 1857, Kampen 1937
- K Larenz, Richtiges Recht Grundzüge einer Rechtsethik, München 1979
- K Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, Berlin 1975
- J M G Leune en A M L van Wieringen, Onderwijsplanning als middel van onderwijsbeleid Harlingen 1982
- H J van Limbeek, Het rijksschooltoezicht in Nederland, doctoraal scriptie Nijmegen 1971 (niet gepubliceerd), Bibliotheek P A W van de K U Nijmegen
- A Lijphart Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek, s-Gravenhage 1979
- J A M Maarse, Uitvoering van beleid In A Hoogerwerf (red), Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 1978, 122-138
- A F Manning, De betekenis van C R A van Bommel voor de Noordelijke Nederlanden, Utrecht 1956

- D.H.M. Meuwissen, *Recht en Vrijheid Inleiding in de rechtsfilosofie*, Utrecht 1982
- D.H.M. Meuwissen, *Rechtsvinding en staatsrecht*, Zwolle 1971
- S.J.R. de Monchy, *Handboek voor het Nederlandse provincierecht* Tweede druk bewerkt door A.H. Guenther, Zwolle 1976
- N.F. Noordam, *De 'christelijke en maatschappelijke deugden' van onze eerste schoolwetten* Paedagogische Studiën, 43
- Notulen van de jaarlijkse bijeenkomsten der inspecteurs van het lager onderwijs van 1858-1875, z.j. Bibliotheek van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 's-Gravenhage
- P.J. Oud, *Het jongste verleden, parlementaire geschiedenis van Nederland 1918-1940, delen I t/m VI*, Assen 1948-1949
- P.J. Oud, *Honderd jaren, een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940, bewerkt en voor de periode na 1940 aangevuld door J. Bosmans*, Assen 1979.
- E. Pelosi, *Vrij Onderwijs. Maatschappelijke organen voor het onderwijs met name het vrije onderwijs*, Tilburg 1960
- John Peters, *Medezeggenschap een fiasco?*, in: *School*, nr. 1, september 1983, 10-15.
- K.F. Prooster en J. Romein, *Geestelijk Nederland 1920-1940, deel I*, Amsterdam-Antwerpen 1948.
- R. Reinsma, *Scholen en schoolmeesters onder Willem I en II*, 's-Gravenhage z.j.
- J.E. van Renesse, *Het Lager onderwijs in Nederland van 1857 tot 1889*, Haarlem 1892.
- L.W.G. Scholten e.a., *De confessionelen. Ontstaan en ontwikkeling van hun politieke partijen*, Utrecht 1968.
- P. Scholten, *Algemeen deel*, Zwolle 1974(3).
- School en Wet*, jrg. 1921-1930, nr. 1 t/m 10.
- Het Schoolbestuur*, jaargangen 1921-1930.
- F.W. ter Spill en A.Q.C. Tak, *Onwettig bestuur*, Geschriften van de Vereniging voor Administratief recht LXXXVI, Alphen aan den Rijn 1981.
- F.A.M. Stroink, *Deconcentratie*, 's-Gravenhage 1978.
- De Vacaturen*, jaargangen 1921-1930.
- Verslag van de Algemene vergadering in: Geschriften VAR LXXXVII*, Alphen aan den Rijn 1981.
- Verslag van den staat van het onderwijs in het Koninkrijk der Nederlanden over 1921-1922, Tweede deel Lager onderwijs*, 's-Gravenhage z.j.
- idem over 1922-1923 tot en met 1930/1931.*
- Verslag van de staatscommissie voor het onderwijs ingesteld bij K.B. van 31 december 1913, nr. 10 met 10 bijlagen*, 's-Gravenhage 1916.
- J. Waterink, *Keur uit de Verspreide Geschriften*, Groningen 1961.
- Wesselings-Hermesen, *Lager-onderwijswet 1920*, Alphen aan den Rijn 1952.
- G.J. Wiarda, *Drie typen van rechtsvinding*, Zwolle 1980(2).
- S.F.L. baron van Wijnbergen, *Krijgsmacht en politiek gezag*, Alphen aan den Rijn 1962.
- S.F.L. baron van Wijnbergen, *Vrijheid en gebondenheid van het openbaar bestuur*, Nijmegen-Utrecht 1955.

CURRICULUM VITAE

Wilhelmus Johannes Gerardus Marie Gielen werd geboren in 1927 te Hulst. Na zijn gymnasiale opleiding (enige jaren onderbroken ten gevolge van ziekte) studeerde hij rechtswetenschappen aan de Katholieke Universiteit van Nijmegen en legde in 1956 het doctoraal examen vrije studierichting af. Hij was verbonden aan de provinciale griffie te s-Hertogenbosch (1956 - 1957) en de gemeentesecretarie van Eindhoven (1957 - 1961). In 1961 werd hij benoemd tot adjunct-directeur van het Pedagogisch Instituut van de Katholieke Universiteit van Nijmegen. Vanaf 1971 is hij verbonden aan de vakgroep onderwijskunde (vanaf 1979: interdisciplinaire onderwijskunde) van deze universiteit. Hij was enige jaren lid en secretaris van het bestuur van de Stichting Nebo-Mariënbosch (thans: Elshofcollege) en docent aan de opleiding M.O.-B opvoedkunde in Sittard en Tilburg. Hij publiceerde over onderwijsrecht en onderwijsbeleid alsmede over politieke partijvorming in Nederland. Hij is gehuwd en vader van een zoon en twee dochters.

STELLINGEN

1. In de geschiedenis van de Nederlandse onderwijswetgeving sedert ongeveer een eeuw kan een toenemende vervaaging van het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs worden vastgesteld. Het is te verwachten, dat deze ontwikkeling zich zal voortzetten.
2. De opvatting, dat het in de regel de stichter/beheerder van een bijzondere school of instelling van onderwijs is, aan wie de vrijheid van onderwijs toekomt (J. Donner, De vrijheid van het bijzonder wetenschappelijk onderwijs, Zwolle 1978, 197) is onjuist.
3. Naar constitutioneel recht is er vrijheid van inrichting voor het uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs indien en voorzover de vrijheid van richting in het geding is.
4. Niet alleen het openbaar, maar ook het bijzonder onderwijs moet worden gegeven met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging. De grondwet dient in deze zin te worden gewijzigd.
5. Artikel 10, lid 2, sub e, van de Wet op het basisonderwijs, dat uit de openbare kas bekostigde bijzondere scholen verplicht om het kennisgebied 'geestelijke stromingen' in het schoolwerkplan op te nemen, is in strijd met de grondwet.
6. Nieuwe organen voor een gedecentraliseerd onderwijs- vernieuwingsbeleid dienen bij voorkeur een publiekrechtelijke structuur te hebben. Aan deze organen moeten voorlopig slechts uitvoerende bevoegdheden worden toegekend.
7. De rechten van de mens bieden, indien zij worden verstaan vanuit de idee der sociale gerechtigheid, een aanvaardbare grondslag voor een nationaal onderwijsstelsel waarin het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs is verdwenen. Het is de taak van de onderwijskunde om in een breed interdisciplinair verband aan de nadere concretisering van deze grondslag een bijdrage te leveren.
8. Het verdient aanbeveling, dat paus Johannes Paulus II bij zijn bezoek aan Nederland in 1985 ook het voormalige kamp Westerbork bezoekt en daar doet wat hij bij zijn bezoeken aan Auschwitz en Warschau heeft nagelaten, nl. de schuld belijden die de katholieke kerk draagt aan de vervolging van het Joodse volk. Het verdient voorts aanbeveling, dat hij bij die gelegenheid bekend maakt dat het Vaticaan diplomatieke betrekkingen wenst aan te knopen met Israël.

Stellingen behorende bij
W.J.G.M. Gielen, "Het wonder ambt". Het rijksschooltoezicht
en de toepassing van de Lager-onderwijswet 1920
gedurende de jaren 1921 tot en met 1930.
Proefschrift, Nijmegen 1984.

